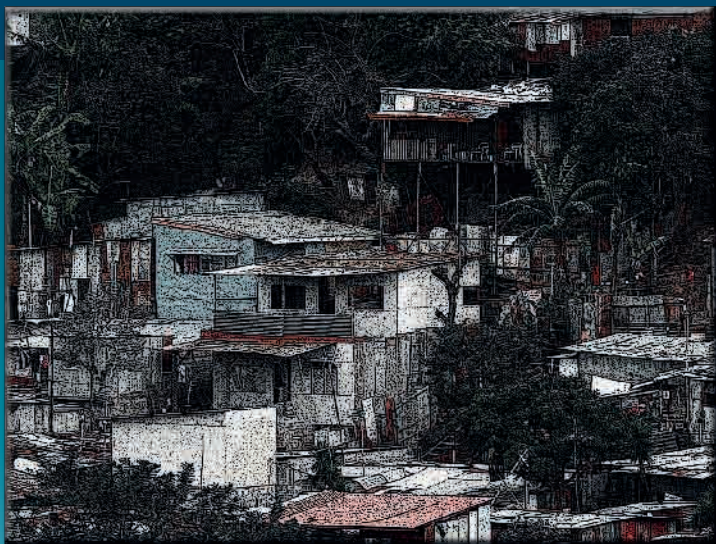


IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe?

Democracia *vs* desigualdad
(2007-2011)



Canadian
International
Development
Agency

Agence
canadienne de
développement
international



REAL EMBAJADA DE NORUEGA



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

¿QUIÉN RESPONDE POR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS POBLACIONES MÁS POBRES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?

**DEMOCRACIA VS DESIGUALDAD
(2007-2011)**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:
Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
Real Embajada de Noruega

© 2012 Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Reservados todos los derechos.

341.481

I59q Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres
en América Latina y El Caribe / Instituto Interamericano de derechos humanos. –
San José, C.R. : IIDH, 2012

400 p. : 22x14 cm.

ISBN 978-9968-611-92-3

1. Derechos humanos 2. Pobreza 3. América Latina 4. El Caribe
5. Democracia 6. Ciudadanía

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Gerardo Caetano

Roberto Cuéllar M.

Coordinación académica

Fernando A. Chinchilla, Óscar Parra Vera, Luis René Caceres,
Pedro Nikken, Gerardo Caetano, Emilio Álvarez Icaza, Rodolfo Cardenal,
Wendy Singh, Fernando Mayorga, Ariel Gravano y Gustavo De Armas
Personas autoras

Marisol Molestina

Corrección de estilo

Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Diagramación y artes finales

Versalles S.A.

Impresión

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	7
--------------------	---

I Parte

Pobreza y Derechos Humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano <i>Fernando A. Chinchilla, Óscar Parra Vera</i> y <i>Luis René Caceres</i>	13
La pobreza en la perspectiva de los derechos humanos y la democracia <i>Pedro Nikken</i>	157
Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina <i>Gerardo Caetano</i>	209

II Parte

La democracia en México: ciudadana y derechos humanos <i>Emilio Álvarez Icaza L.</i>	257
El bien común. Principio de la democracia, la ciudadanía y los derechos humanos <i>Rodolfo Cardenal</i>	291
Peculiaridades de la democracia en el Caribe <i>Wendy Singh</i>	323
Democracia, ciudadanía y exclusión en la Región Andina <i>Fernando Mayorga</i>	347

III Parte

RELATORÍA GENERAL

Informe técnico de la consulta

“Para la reconceptualización de la democracia en un marco de derechos humanos, inclusión, participación ciudadana y combate a la pobreza”.

Ariel Gravano365

IV Parte

Superación de la pobreza e inclusión social como claves para la democracia y los derechos humanos en América Latina

Gerardo Caetano y Gustavo De Armas387

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) asumió desde fines de 2006, la obligación ética de revisar críticamente el problema y la realización de los derechos humanos y de la democracia desde la dimensión de la desigualdad y de la extrema pobreza en la región. Menudo desafío porque la cuestión metodológica fue un proceso analítico y participativo con sectores y grupos cercanos a tales problemas muy agudos y a la protección de los derechos humanos con los criterios, instrumentos y prácticas del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH). Al final, editamos la publicación "*¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe? Democracia -vs- Desigualdad*".

El proceso analítico puso esta pregunta en el centro de los programas sobre educación y participación, justicia y derechos sociales que llevó a cabo IIDH a lo largo del período (2007 - 2011). La pregunta no es casual, sino más bien la ideología de la ética que inspiró el desarrollo del proceso regional que, en ánimo de íntima convicción, nos propuso Pedro Nikken, ex presidente de la Corte IDH y del IIDH, al preguntarse "¿quién responde frente a los pobres y la pobreza?". Nikken enfatizó que, "con este enfoque, las ofensas a los derechos inalienables de las personas dejaron de ser un mero pecado para configurarse en un hecho jurídicamente ilícito, sujeto al orden jurídico-político de los Estados y a la comunidad internacional" (Nikken, 2010) Con este libro que compilamos especialmente con el Prof. Gerardo Caetano (Uruguay), el IIDH renueva el interés institucional por fomentar la discusión crítica sobre la realización de los derechos humanos entre la comunidad internacional, con miras a plantearse y enfrentar los desafíos que en esta materia supone el actual contexto regional e internacional tan desigual e injusto en nuestras democracias. Resulta ahora tan paradójico plantearlo en condiciones más democráticas, pero así es de inquietante —por decirlo de alguna manera—,

ante la enorme injusticia social que afecta la dignidad humana de más de 200 millones de habitantes en las Américas.

Desde el inicio de este proceso, esta dirección lo orientó para "fortalecer sistemas políticos en que la norma sea que los individuos y grupos humanos, por una parte, puedan participar en la definición y ejercicio del poder político y cuenten con la posibilidad real de ejercer sus derechos humanos, y que los gobiernos, por la otra, satisfagan adecuadamente las necesidades de su población y respondan a sus demandas, disminuyan la pobreza y las desigualdades sociales, y trabajen efectivamente con apropiaciones presupuestarias suficientes, reduciendo así la desigualdad que hoy por hoy es la afrenta más grave a los derechos fundamentales"¹. Esta innovación analítica supuso enlazar un vínculo muy fuerte entre pobreza y derechos humanos, lo que significa responder ante una enorme afrenta ideológica para el auténtico desarrollo democrático hemisférico.

Hasta hace poco tiempo la cuestión de la pobreza no se había interrelacionado con la perspectiva de los derechos humanos. Pese a las progresivas declaraciones y tratados de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y a los importantes desarrollos teóricos y justiciables que han emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de sus sentencias y decisiones, resulta paradójico que aún hoy, gobiernos inclinados al enfoque de lo social en la democracia muestren reservas cuando se trata de aceptar el enfoque de derechos humanos específicos de las personas y comunidades en situación de inequidad y de marginación, en condición tan vulnerable de indigencia y extrema pobreza.

Los derechos humanos son universales e inherentes a toda persona humana de cualquier condición social, a través del criterio de dignidad humana. En este principio de dignidad, universalidad e inherencia, radica la fortaleza de los derechos humanos. Sin embargo, limitarse a un enfoque universal, omitiendo la interrelación de los derechos humanos con la dimensión de la pobreza, significa aceptar una universalización abstracta y relativa. En términos de resultados, es igualmente

¹ IIDH, *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. IIDH, San José de Costa Rica, 2007, pág. 34.

ofensivo el sufrimiento humano proveniente de la privación de los derechos cívicos que el que se deriva de la miseria. Esa sola circunstancia constituye una amenaza para la paz y la seguridad, una de cuyas bases es el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos inalienables de todos los miembros de la familia humana².

Desde el 2000, el IIDH ha venido recalcando que los derechos de las personas en condiciones extremas de desigualdad social constituyen la mayor injusticia en la democracia de hoy. Dijimos que sus casos deben admitirse justamente, al menos de modo subsidiario en el plano de la justicia interamericana, en vista de que aún no resultan visibles en el plano local y nacional. El gran problema de la grave y profunda injusticia estructural, y de la insultante y obscena acumulación de la riqueza concentrada en poquísimas manos es que nuestras sociedades han asumido y tolerado la exclusión de los derechos humanos desde la dimensión de la extrema pobreza e indigencia -como la denomina la Corte IDH-, hasta el punto de excluirlos tanto de la salud y de la alimentación básica, de la educación como de la justicia. En este sentido, se puede presumir que el poder de la democracia tiene fallas de origen al dejar de lado los derechos de la ciudadanía en condición de pobreza, o peor aún, dar por sentado que las teorías económicas de los "derrames" son efectivas y reales. Es imperativo abrir un gran debate en el que participe plenamente la opinión libre desde la esfera de los pobres. Se debe derribar la muralla de exclusión que denigra a los seres humanos, para que, sin temores ni presiones, se produzcan discusiones sinceras y propuestas razonadas y dignas en los niveles sociales más relegados de nuestras democracias³.

Atendiendo este desafío, el IIDH abrió este proceso regional que deriva del Marco Estratégico (2007), y que durante más de cinco años miró los cuatros conjuntos de derechos: justicia y participación política, derechos sociales de la gente y educación en derechos humanos bajo la cobertura de los tratados del SIDH. Esta edición especial compila una serie de investigaciones y actividades que el IIDH desarrolló en estos cinco años, en procura de orientar a escala continental, la línea ideológica y académica de la institución con respecto

2 Nikken, P., *En defensa de la persona humana*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988.

3 Cuéllar, Roberto, "Presentación", *Revista IIDH* 48, 2009, pág. 8.

al futuro de la democracia hemisférica, desde la dimensión de la desigualdad social.

La edición está estructurada en cuatro partes. En la primera, desde un enfoque que prioriza el eje conceptual, se incluye el estudio preparado por tres investigadores del IIDH entre 2007 y 2009, bajo el título Pobreza y Derechos Humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano, a lo que se agregan otros dos textos de similar vocación teórica a cargo de los Profs. Pedro Nikken (Venezuela) y Gerardo Caetano (Uruguay). En la segunda se presentan cuatro estudios monográficos que abordan la temática con relación a distintas regiones del Continente (México, Centroamérica, el Caribe y la Zona Andina) y desde distintas perspectivas de análisis. Los trabajos en el orden respectivo están preparados por los Profs. Emilio Álvarez Icaza (México), - hoy Secretario Ejecutivo de la CIDH -, Rodolfo Cardenal (Nicaragua), Wendy Singh (Guyana) y Fernando Mayorga (Bolivia), respectivamente. La tercera parte contiene una relatoría general del proceso de consulta a cargo de Ariel Gravano (Argentina), que trabajó como facilitador metodológico de todo el proceso. Finalmente, esta compilación se cierra con un texto de Gerardo Caetano y de Gustavo De Armas (Uruguay), con una visión general del tema, proyectada a la realidad de El Caribe y de América Latina contemporánea.

Hago especial énfasis en que esta compilación pretende una doble contribución: por una parte a la perspectiva conceptual e ideológica y, también, a la línea del diagnóstico crítico acerca de la realización de los derechos humanos, vistos desde la dimensión de la desigualdad social en las Américas. En este sentido, me es grato presentar la edición como un “texto vivo y agudo”, cuya riqueza radica en las observaciones políticas y en las recomendaciones críticas que se centran en la perspectiva de las personas y las voces de las comunidades del Continente más afectadas en sus derechos fundamentales por la inequidad y la desigualdad. Así, la elaboración de los textos que se incorporan en este volumen busca sintonizar la normativa, la política y el ejercicio de derechos ante la desigualdad y pobreza crítica desde una perspectiva dinámica y multicausal, con el fin de mejorar la causa por los derechos humanos y visibilizar el derecho a la vida digna para las mayorías populares.

Hace seis años, a mediados de la primera década del siglo XXI, nos propusimos esta aventura académica tan apasionante como desafiante. Era apasionante porque intentamos responder con seriedad, honestidad, y sin demagogias a los desafíos de la democracia y a la efectividad de los derechos humanos - ideas fuerza del siglo XX -, que nos imponía la realidad ética y estructural, política y social en las Américas. Desde 1980, IIDH se ha considerado la entidad promotora de los derechos humanos y del SIDH por lo que ahora, el IIDH, con la edición del libro "*¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe? Democracia -vs-Desigualdad*", crea un espacio político, de reflexión académica y también de crítica al desarrollo moderno de los derechos humanos. La edición compagina la praxis y la teoría de la democracia con la justicia, ante la injustificada desatención de los derechos de los sectores más vulnerables de las Américas, teniendo en cuenta el derecho de los derechos humanos en el SIDH. El libro señala que ninguna democracia prospera si no hay debido cumplimiento con los derechos de la gente, el menos en esta región tan desigual de la Tierra que habitamos. Afirma que ninguna democracia se asentará sobre un sistema social que es estructuralmente injusto. Y concluye que ninguna democracia será auténtica si no examina las graves violaciones que se perpetúan y que se cometen contra los derechos humanos de la gente "sin techo y sin papeles, sin tierra y sin pan".

En conclusión, el texto visualiza una crisis potencial en el modelo del desarrollo actual de la democracia y asegura que la década que será la tercera del siglo XXI, puede ser la última oportunidad para buscar de manera activa la realización de los derechos de la gente más relegada de los beneficios económicos y de la justicia. Hay que evitar que las contradicciones económicas y sociales lleguen al límite de la violencia. Está demás afirmar que la supervivencia de la auténtica democracia está orientada por las decisiones políticas inspiradas en las mejores tradiciones de justicia y solidaridad. Las ciudades de Montevideo (noviembre, 2010), San Salvador (febrero, 2011), San José (marzo 2011), y Bogotá (octubre, 2011) fueron escenarios de diálogo y pensamiento sobre este enfoque de libertad e igualdad que forjará más democracia allí donde la gente tenga acceso a la justicia, tenga un techo que le protege, tenga educación y salud para la vida digna.

Agradecemos a las agencias de cooperación: la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos y la Real Embajada de Noruega, que confiaron en esta propuesta ideológica del IIDH, cuyo desarrollo no fue solo una etapa pasajera o una propuesta de moda tan efímera. Este enfoque político se correspondió con su "ideología central" (2000 - 2012) para la educación en derechos humanos y mejoramiento de la democracia "desde abajo" de las mayorías populares. Esta imbricación fue total a la razón de ser académica y para reforzar la lucha por los derechos humanos en las Américas.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo*

Pobreza y Derechos Humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano

Fernando A. Chinchilla*

Óscar Parra Vera**

Luis René Caceres***

Introducción

*Si es cierto que el conjunto de leyes, convenios,
declaraciones, y tratados que constituyen la
doctrina de los derechos humanos tienen como
finalidad última proteger la dignidad humana
– y que eso mismo pretenden las instituciones y*

* Costarricense. Doctor en Ciencia Política. Profesor-investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey (UDEM) y Director del Centro de Política Comparada y Estudios Internacionales (CPCEI). Investigador invitado en el Programa de Estudios Políticos de FLACSO, en Ecuador (2010-2012) y en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, en Colombia (2007). Consultor del IIDH y de la Misión de Buenos Oficios de la Organización de Estados Americanos para Ecuador y Colombia (MIB-OEA).

** Colombiano. Desde 2006 se desempeña como Abogado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y actualmente coordina uno de los grupos de trabajo del área legal de la Secretaría de la Corte. Abogado y Máster en Derecho por la Universidad Nacional de Colombia, con estudios especializados en Derechos Humanos y Derecho Humanitario en American University (Washington College of Law) y Abo Akademi University (Institute for Human Rights, Finlandia). Trabajó como Becario “Rómulo Gallegos” y como consultor sobre indicadores en Derechos Sociales en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En Colombia, trabajó como investigador de la Defensoría del Pueblo, en la Comisión Colombiana de Juristas y como auxiliar judicial de la Corte Constitucional. Ha sido consultor de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” de Colombia, del IIDH y del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile. Es Profesor de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia de la FLACSO, México.

*** Salvadoreño. Se ha desempeñado en instituciones internacionales de desarrollo en las áreas de Planeación y Economía. Ha investigado y escrito sobre diversos temas del desarrollo económico y social centroamericano.

mecanismos creados por los Estados para velar por estos derechos, tanto a nivel nacional como internacional –, no es menos cierto que la pobreza compromete seriamente la dignidad humana o, dicho esto de manera más tangible, la vida y la salud, la integridad física y moral de las personas, su libertad y sus posibilidades de elección y desarrollo personal¹.

La campaña mundial que Amnistía Internacional emprendió desde Londres, hace dos años, afirmó que “la pobreza es la mayor crisis de los derechos humanos en el mundo”. Consciente de esto, el IIDH encaminó, desde el 2000, una reflexión acerca de la necesidad de establecer responsabilidades políticas y jurídicas que comprometan a los países a erradicar la pobreza, superando el añejo enfoque que dicta que esta condición es inevitable en nuestras democracias.

Más específicamente, el IIDH formalizó este proceso a partir del 2007, identificando en el 2009 la necesidad de elaborar un marco conceptual que desarrolle en detalle, y con un sólido grado de rigurosidad, la relación entre desigualdad, pobreza, y protección/precariedad de los derechos humanos, con especial énfasis en América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta los instrumentos y tratados del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). El tema se justifica por su complejidad, por ser una afrenta a la dignidad y por sus efectos sobre la gobernabilidad democrática. Instituciones como el Banco Mundial han estimado que, en el año 2007, el 22% de la población de América Latina y el Caribe, es decir, alrededor de 122 millones de personas, vivían con menos de 2,50 dólares por día. Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estimaba un año antes que eran 194 millones de personas (37% de la población regional) quienes vivían en condiciones de pobreza en América Latina y el Caribe². Recuérdese que en el Continente las desigualdades son tan pronunciadas, que autores como Terry Lynn Karl no han dudado en hacer referencia a la “*pathology of inequality*” cuando se trata de la región latina y caribeña de América³.

1 IIDH, *Los derechos humanos de los pobres: de la indivisibilidad a la política social. Propuesta de comunicación para el Plan*. IIDH, San José, 2010.

2 Ibídem, pág. 2.

3 Rueschemeyer, Dietrich, “Addressing Inequality”. *Journal of Democracy*, 15(4). 2004, pág. 84.

Este trabajo pretende desarrollar las bases para una reflexión que permita elaborar una perspectiva de análisis del fenómeno de la pobreza y sus vínculos con los derechos humanos. Con este propósito, el primer capítulo elabora una aproximación a ciertos parámetros conceptuales y presenta recomendaciones con respecto a la mejor forma de desarrollarlos. En el segundo se desarrollan los estándares del SIDH en materia de pobreza y su vinculación con los derechos humanos. Con esto en mente, el trabajo busca construir un marco conceptual que articule y oriente el trabajo futuro del IIDH para enfrentar la compleja fenomenología de la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos.

Este documento es un elemento central en la hoja de ruta de un proceso que ha venido construyendo el IIDH, desde 2007, como referente temporal más reciente, pero que se enraíza en su visión estratégica planteada a mediados de los años noventa, cuando se propuso abordar los derechos económicos, sociales y culturales y las realidades de la exclusión estructural de los pueblos indígenas y las mujeres. En 1997 surge un estudio que fue un referente en su época y que mantiene su vigencia en esta línea de trabajo. Se trata de *La igualdad de los modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe*, estudio realizado por el IIDH en alianza con la CEPAL. El salto cualitativo de la presente fase del proceso consiste en articular expresamente la pobreza desde la dimensión de los derechos humanos.

Como parte de un proceso vivo, este trabajo reconoce y señala que, por la complejidad de la pobreza y sus ramificaciones, existen muchas interrelaciones que merecen ser investigadas a futuro con mayor detalle, así como la necesidad de iniciar un proceso que articule de manera estratégica y permanente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) con los órganos políticos del SIDH para alcanzar una mejor forma de articular – en clave de pobreza – los derechos humanos, con sus aportes en materia de estándares y procedimientos, en diversas temáticas, y las investigaciones realizadas por el IIDH. Obviamente, habrá que sistematizar – entre otros aspectos – la relación entre derechos humanos y el “bienestar”; las vinculaciones entre conceptos como vida digna, la indivisibilidad entre derechos

económicos, culturales y sociales (DESC), y los civiles y políticos (DCP); los ligámenes entre estas temáticas con la configuración de políticas públicas con enfoque de derechos, y la dinámica entre la pobreza y la desigualdad⁴. (Como ilustración de estos ligámenes, ver la Figura 1).

Metodológicamente, dos son los ejes que guían este documento. En primer lugar, se parte del postulado de que se requiere rigor al abordar la vinculación pobreza-derechos humanos, mediante un esfuerzo sistemático de clarificación conceptual. En segundo, la construcción del marco conceptual se realiza integrando temas, propuestas, planteamientos y aportes que tanto el Instituto como los órganos del SIDH han hecho a lo largo de las últimas décadas, a nivel de estudios, informes y casos contenciosos.

En el caso específico de los pueblos indígenas, el IIDH ha venido abordando sus derechos y realidades desde 1992, con el trabajo de Rodolfo Stavenhagen intitulado *Poblaciones indígenas en América Latina y el Caribe 500 años después*, al que siguieron *Los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina y el Caribe* (1992) y *Pueblos indígenas, derechos económicos, sociales y culturales y discriminación* (2000), ambos de Diego Iturralde. Como se sabe, los pueblos indígenas, lejos de ser actores secundarios, se han constituido en el principal (y tal vez el único) movimiento social latinoamericano que no ha dejado de expandirse durante los últimos cincuenta años⁵.

Los esfuerzos constitucionales por reconocer esta diversidad han sido integrados en las nuevas Cartas Magnas

4 Stiglitz, Joseph E., Sen, Amartya & Fitoussi, Jean-Paul. *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*. 2008, pág. 17.

5 El movimiento abarca grupos que van desde la creación, en los años sesenta, de la primera organización indígena moderna, la de los Shuar de la Amazonía ecuatoriana, hasta la aparición de guerrillas indígenas – los Miskitos en el Atlántico nicaragüense en los años ochenta y los zapatistas de Chiapas en 1994, pasando por la movilización relativamente pacífica de los Mapuche en Chile. Sus resultados son también variados, e incluyen la llegada al poder de líderes indígenas en Bolivia – Víctor Hugo Cárdenas, desde 1993, y Evo Morales en la actualidad –, y el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú en 1992, la líder indígena guatemalteca. Ver, Le Bot, Yvon. “Identités: positionnements des groupes indiens en Amérique latine. Amérique Latine: Histoire et Mémoire”. *Les Cahiers ALHIM*, 10, 2004, pág. 1

en Nicaragua (1986, 1995), Brasil (1988), Colombia (1991), México (1991), Bolivia (1994 y 2009) y Ecuador (1998 y 2008)⁶, situación diferente a la de los afrodescendientes latinoamericanos (el “Black Power” no ha influenciado aún a las organizaciones de defensa de derechos de los afrodescendientes latinoamericanos como lo ha hecho en otras latitudes). Aun así,

[e]l lastre de los prejuicios y exclusión alimentado durante tres siglos de historia colonial sigue gravitando en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, como lo demuestra el que las zonas donde se encuentra la población indígena o de origen africano registren, en toda la región, índices de pobreza por encima del promedio nacional⁷.

La brecha entre la acción colectiva, las conquistas (formales) obtenidas, y las realidades observadas (de precariedad de los DCP y DESC en lo que a estas comunidades se refiere), merecen ser el objeto de un estudio sistemático, sobre todo si lo que se pretende es entender mejor la relación entre derechos humanos, pobreza e injusticias sociales. En el segundo capítulo, relacionado con los estándares interamericanos, queda claro cómo la jurisprudencia de la Corte IDH sobre pueblos indígenas y, en particular, las reparaciones colectivas ordenadas a favor de estas comunidades, son uno de los principales aportes del sistema regional al debate sobre derechos humanos y pobreza.

En lo referente a los derechos de las mujeres, el IIDH ha dedicado esfuerzos significativos desde los años noventa, consciente del carácter estructural de la discriminación que sufren en todos los planos de la ciudadanía⁸, como por ejemplo, en el mercado laboral (en el que trabajan dos terceras partes de las horas laboradas pero reciben 10% de los ingresos); en el ámbito de la propiedad (poseen el 1% de la propiedad); en el plano político (representan 51% de la población pero detentan menos del 5% de las jefaturas de Estado y menos

6 Ibídem, pág. 4.

7 IIDH, *Los derechos humanos de los pobres: de la indivisibilidad a la política social...* pág. 4.

8 Vale la pena mencionar los trabajos desarrollados por María Angélica Fauné encomendados por el IIDH: *Mujeres y familias centroamericanas: Principales transformaciones y problemas desde la perspectiva de las mujeres* (1994) y *Transformaciones en las familias centroamericanas: agudización de la situación de inequidad de las mujeres* (1996).

de 10% de los puestos parlamentarios), y en lo social (en el que es tolerado que sean violadas por sus esposos y educadas en un 50% menos que los hombres). El **desempoderamiento** económico, político, y social⁹, y los notables avances que han logrado conquistar las mujeres a lo largo de las últimas décadas por medio de la acción colectiva, será tomado en consideración para elaborar el marco conceptual.

Se debe recordar, además, que este estudio surge, al menos en parte, por la preocupación del IIDH en materia de la justiciabilidad de los DESC. Se ha indicado que aunque, sin duda alguna, dichos derechos lo son, el andamiaje interamericano de protección de derechos humanos presenta limitaciones al respecto¹⁰. La diferencia entre DCP y DESC es una diferencia de grado. Ambos tipos de derechos involucran obligaciones con efecto inmediato (como la obligación de adoptar medidas inmediatas y la obligación de no discriminación). Ambos tipos de derechos involucran componentes prestacionales y programáticos, los cuales se implementan gradualmente. Como se observa en el segundo capítulo, los informes emitidos en los últimos años por la CIDH en materia de acceso a la justicia e indicadores, permiten concretizar el tipo de obligaciones inmediatas respecto a los derechos sociales. Asimismo, la jurisprudencia interamericana reciente ha precisado algunos grados de exigibilidad de la obligación de desarrollo progresivo, tal como será explicado posteriormente.

9 Binion, Gayle. "A Feminist Perspective." *Human Rights Quarterly*, 17(3), pág. 511.

10 IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales. Sistematización de casos y experiencias presentados al XXVI Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos y al VI Curso Interamericano de Sociedad Civil*. IIDH, San José, 2009, págs. 29-30.

Capítulo I. Hacia la construcción de un marco conceptual

Que una persona sea víctima de analfabetismo, la malnutrición, el hambre, la muerte por inanición o por falta de asistencia médica para atender enfermedades prevenibles y curables no es una expresión de mala suerte o de una actitud poco proactiva para llevar a cabo una vida digna: es una expresión de ausencia de medidas del Estado para garantizar a todas las personas, sin discriminación alguna, sus derechos fundamentales¹¹.

Las variables utilizadas en la investigación científica deberían ser, en general, unívocas. En ciencias sociales, sin embargo, conceptos “sombrija” con múltiples referentes empíricos, abundan¹². Ello se debe al hecho de que muchos de los fenómenos que son objeto de escrutinio son multidimensionales. También es cierto que el significado de las palabras es definido por su uso común: aquellas que son utilizadas en el vocabulario habitual – tal es el caso de conceptos como “democracia” y “pobreza” –, son propensas a adquirir múltiples significados¹³. El interés por adoptar definiciones unidimensionales trasciende el ámbito académico, ya que la precisión de los conceptos permite, por ejemplo, ampliar o restringir horizontes y orientaciones en materia de políticas públicas¹⁴.

Por ello, toda reflexión que pretenda desarrollar una perspectiva de análisis de los derechos humanos desde el ángulo de la pobreza, debe iniciar y desarrollar un ejercicio

11 Pérez Murcia, Luis Eduardo. *Pobreza, derechos humanos y políticas sociales*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, pág. 3.

12 McCormick, James M., & Mitchell, Neil J. “Human Rights Violations, Umbrella Concepts and Empirical Analysis.” *World Politics*, 49(4), 1997, pág. 512.

13 Spicker, Paul, “Definiciones de pobreza: doce grupos de significados”, en: Spicker, P., S. A. Leguizamón y D. Gordon (eds.), *Pobreza: un glosario internacional*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2009, pág. 291.

14 López-Arellano, Oliva. “Desigualdad, pobreza, inequidad y exclusión. Diferencias conceptuales e implicaciones para las políticas públicas”, *XI curso-Taller OPS/OMS-CIESS: Legislación de salud: Marco regulatorio para la extensión de la protección social en salud*, México D.F., 2005, pág. 4.

de definición conceptual. Sólo así se podrá dar un tratamiento a un fenómeno complejo que permita una reflexión profunda y la comprensión cabal del deber de hacer políticas apropiadas para superarla. ¿Por qué es importante diferenciar e interrelacionar los conceptos de “pobreza” y “desigualdad”, y cómo influye esta discusión en la comprensión de las causas de violación de los derechos humanos? ¿Qué se entiende por “democracia liberal” y por qué es importante abordar este tema cuando se tratan los derechos humanos desde el ángulo de la pobreza? ¿Cuál es la relación entre el tipo de régimen político y el respeto de los derechos humanos?

En lo sucesivo, se elabora una discusión alrededor de tres de los conceptos centrales a esta discusión: derechos humanos, pobreza y desigualdad. Se argumentará que la reducción de las desigualdades es un instrumento para fomentar un crecimiento económico que permita reducir la pobreza de forma sostenible¹⁵, tratando con dignidad al ciudadano. Considerando además que en América Latina y el Caribe la pobreza afecta a las mujeres y a grupos que han sido calificados como minoritarios, y puesto que hoy en día se ha aceptado la idea de que la violación de los derechos de las minorías son “una amenaza para la dignidad y el respeto básicos”¹⁶, es entonces imprescindible extender la reflexión sobre la pobreza y la desigualdad al tema de los derechos colectivos. Seguidamente, se analiza la relación existente entre los conceptos anteriormente mencionados, y las instituciones políticas¹⁷. Se recordará que la noción de derechos humanos es, desde un punto de vista filosófico, reciente, y uno de los

15 Nel, Philip. “The Return of Inequality”. *Third World Quarterly*, 27(4), 2006, pág. 703.

16 Kymlicka, Will. *Lapóliticavernácula. Nacionalismo, multiculturalismo, y ciudadanía*. Barcelona, Buenos Aires, y México: Editorial Paidós, 2003, pág. 16.

17 Se entiende por instituciones las reglas formales e informales que enmarcan el comportamiento de los actores. Para más detalles, ver, Carey, John H. “Parchment, Equilibria and Institutions.” *Comparative Political Studies*. Special Issue : Comparative Politics in the Year 2000: Unity Within Diversity, 3(6-7 (août-septembre)), 2000; Knight, Jack. “Institutions and Social Conflict”. *Cambridge: Cambridge University Press*, 1992; Levitsky, Steven, & Murillo, María, *Introduction*. In S. Levitsky & M. V. Murillo, *The Politics of Institutional Weakness. Argentine Democracy*. University Park (Pennsylvania): The Pennsylvania State University Press, 2005, pág. 2; O'Donnell, Guillermo. “Delegative Democracies.” *Journal of Democracy*, 5(1), 1994, págs. 57-59.

tantos frutos de la modernidad como corriente filosófica^{18/19}. Este análisis sugiere que un Estado Democrático de Derecho, garante de la vigencia de la democracia liberal representativa o, en los términos de Robert Dahl, de la “poliarquía”, es fundamental para la protección de los derechos humanos²⁰. En la región latina y caribeña de América, sin embargo, Estados e instituciones débiles podrían explicar que ciudadanos que en teoría deberían ser tratados con dignidad, sean convertidos en simples individuos a los que se les niega sus derechos fundamentales en la cotidianidad.

1. Derechos humanos y pobreza: bases normativas de la propuesta del IIDH

1.1 Las dos facetas de los derechos humanos

a) Indivisibilidad e interdependencia: dos caras de la misma moneda

Durante el siglo XX, la agenda académica y política sobre los derechos humanos se dividió en dos vertientes. Por un lado, los que privilegiaron la protección de los derechos civiles y políticos (DCP), cuya violación resulta de la transgresión o de la omisión de responsabilidad, por parte de autoridades públicas, a su mandato de defensa del interés público²¹. Desde esta tendencia, focalizaron sus esfuerzos

18 IIDH/CEPAL, *La igualdad de los modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe*. IIDH/CEPAL, San José, 1997, pág. 13.

19 El postulado según el cual todos tenemos, a título individual, “derechos”, por el simple hecho de ser humanos se sustenta en el supuesto de la existencia de una “esfera de autodeterminación individual” (Kymlicka, Will. *Les Théories de la Justice*, Éditions du Boréal, Montréal, 1999, pág. 220) que resulta de la racionalidad, la libertad y la igualdad de oportunidades de todos los seres humanos para realizar lo que cada uno de nosotros definamos como nuestro “bienestar”. Este elemento se estará desarrollando en varias ocasiones a lo largo de este documento.

20 Robert Dahl indica que es imposible encontrar, en el mundo “real” un régimen que sea democrático (tal y como este se podría definir), lo que llevaría a la conclusión que, desde un punto de vista empírico, la “democracia” no existe y nunca ha existido. Por ello, propone la adopción del término de “poliarquía”, que básicamente refiere a regímenes políticos en donde la participación y la contestación políticas son permitidas. Para una discusión, ver, Dahl, Robert A. *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven y Londres, 1971.

21 IIDH/CEPAL, *La igualdad de los modernos...* pág. 15.

en reforzar los mecanismos de imputabilidad, es decir, la responsabilidad política y/o penal de las autoridades ante la ciudadanía. También se privilegió la acción colectiva para forzar el cumplimiento de estos derechos o para sancionar a sus infractores. Por el otro, los que hicieron avanzar los derechos económicos, sociales, y culturales (DESC) partieron de la idea de que los mismos “se presentan como demandas o exigencias a las que deben someterse la autoridad, la orientación y el contenido de las decisiones de gobierno”²².

La disociación, basada en una diferenciación cualitativa entre diversos tipos de derechos, obedece más bien a factores ideológicos y estratégicos, y no a consideraciones conceptuales o de investigación científica. Eventos coyunturales propios a la política interna estadounidense de los años cuarenta y el inicio de la Guerra Fría en la escena internacional, influyeron en el proceso de creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y en sus primeros años de funcionamiento (lo que incluye, por supuesto, todos sus esfuerzos en materia de promoción y protección de los derechos humanos)²³. Se ligó entonces, la agenda favorable a los DCP a la “lucha por la libertad y democracia” del occidente, mientras que la promoción de los DESC se relacionó al modelo socioeconómico defendido por la URSS y sus aliados. Se indicó además que los DESC son metas, aspiraciones²⁴, y no derechos en sí, como tales, ni siquiera susceptibles de exigirse ante la justicia.

Esa perspectiva reduccionista, a la cual no se adhirieron administraciones estadounidenses como las de John F. Kennedy (1961-63) y Jimmy Carter (1977-81), se acentuó durante los años ochenta, cuando prescripciones de desregulación basadas en teorías económicas neoclásicas que pusieron en duda la pertinencia de la intervención del Estado en la economía – lo que se conoce como “Consenso de Washington” –, erosionaron la capacidad del sector público para crear condiciones de estabilidad económica, política y social²⁵. A la crisis económica mundial de inicios de la década

22 Ibídem, pág. 14.

23 Para mayor información, ver escritos académicos de A. A. Cançado-Trindade y P. Nikken.

24 Beetham, David. *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press, 2000, pág. 116.

25 Lo que John Williamson (1990) llamó el “Consenso de Washington” se refiere a la idea de que las políticas de desregulación y liberalización

de los ochenta, y a la revolución neoconservadora liderada por el presidente Ronald Reagan (1981-89) y la primer ministra británica Margaret Thatcher (1979-1990), habrá que sumar la caída de la URSS y del comunismo como alternativa viable al capitalismo a inicio de los años noventa, colapso que reforzó la posición mundial de los EEUU, con su agenda centrada en la promoción y protección de los DCP²⁶.

Escasos son, sin embargo, los razonamientos teóricos y la evidencia empírica que apoya la validez de la distinción entre DCP y DESC. No sólo nunca se ha negado la unidad y el “condicionamiento recíproco” teóricos de los derechos humanos en su conjunto²⁷, es decir, que existe interdependencia entre los diversos tipos de derechos, sino que además los DESC no son sostenibles en contextos de inexistencia de DCP, eso sin tomar en cuenta que sin DESC²⁸, los DCP no garantizan una vida digna: “sin los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos tendrían ‘poco sentido’ para la mayoría de las personas”^{29/30}. En síntesis,

económica permitirían superar la crisis económica que afectó a América Latina y el Caribe, entre otros, durante los años ochenta. Más específicamente, se trata de un conjunto de reformas económicas consensuadas por organizaciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), y que incluyen: (a) disciplina fiscal para financiar el déficit del sector público sin recurrir a estrategias inflacionistas; (b) priorización del gasto público en aquellos sectores de alto rendimiento que mejoren la distribución de ingresos; (c) reforma tributaria para mejorar la equidad horizontal (impuestos regresivos) sin debilitar la progresividad alcanzada; (d) liberalización financiera para permitir al mercado fijar las tasas de interés; (e) cambio de estrategia de desarrollo, que debería estar basada en la promoción de las exportaciones no tradicionales (y no en la industrialización por sustitución de importaciones); (f) liberalización comercial por medio de una reforma arancelaria destinada a bajar y uniformizar los aranceles; (g) eliminación de la barrera a la inversión extranjera directa; (h) privatización de empresas públicas; (i) desregulación económica generalizada, que incite a la competencia y a la llegada de nuevas empresas a los mercados legales, y (j) la aprobación de las reformas legales necesarias para garantizar el derecho a la propiedad. Ver, Kolodko, Grzegorz W. “Transition to a market economy and sustained growth. Implications for the post-Washington consensus.” *Communist and Post-Communist Studies* (32), 1999, págs. 236-237.

26 Beetham. *Democracy and Human Rights...*, pág. 117.

27 IIDH/CEPAL, *La igualdad de los modernos...* pág. 18.

28 Beetham, *Democracy and Human Rights...*, pág. 123.

29 Cançado Trindade, Antônio A. *El Derecho Internacional de los Derechos Internacionales en el siglo XXI*. Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, pág. 95.

30 Para una discusión al respecto, ver, Forsythe, 2000, págs. 39-48.

las circunstancias socioeconómicas son precondiciones para el ejercicio efectivo de los DCP: “Such preconditions include physical integrity or security, the material means of existence, the development of capacities and the enjoyment of basic liberties. These necessary conditions of human agency constitute the basis of human rights”^{31/32}.

Al argumentar que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes y deben ser tratados en pie de igualdad cuando se estudia su relación con fenómenos de la vida social, el IIDH busca resaltar el hecho que, desde un punto de vista metodológico, la relación de interdependencia entre pobreza y derechos humanos cubre no sólo pobreza-DESC, sino también pobreza-DCP. A nivel de la praxis política, esta tesis implica aceptar que todos los derechos humanos son igualmente justiciables y que la pobreza afecta a los individuos y a las colectividades no sólo en cuanto a lo socioeconómico y cultural, sino también a nivel de lo civil y político. ¿Es la participación política de un “pobre” similar a la de un ciudadano que no está en situación de pobreza? La investigación realizada por el IIDH, sobre todo en el marco del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y en los estudios realizados en materia de acceso a la justicia, provenientes del XXVII Curso Interdisciplinario, apunta a la existencia de diferencias cualitativas en ese sentido³³.

31 Beetham. *Democracy and Human Righ...*, pág. 121.

32 La experiencia europea, en donde se protegen y promueven los DCP y DESC equilibradamente, confirma las virtudes del enfoque holístico (para un análisis al respecto, ver, Cañado Trindade, *El Derecho Internacional ...*, págs. 102-105). Del mismo modo, el argumento libertario según el cual para garantizar la vigencia de los DCP basta al Estado con abstenerse de actuar, mientras que los DESC requieren de una (poca recomendable) intervención del mismo, no resiste un análisis sistemático: así como hay DCP que requieren de “acción positiva” del Estado (p.e. el derecho a la asistencia electoral), también hay DESC ligados a los DCP como la libertad (p.e. el derecho a la huelga), a veces mejor defendidos si el Estado se abstiene de intervenir. Ver, Cañado Trindade, *El Derecho Internacional...*, pág. 98; Forsythe, David. *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pág. 112.

33 El IIDH ha realizado investigación sobre factores que inciden sobre candidaturas, partidos políticos, o funcionariado en el cumplimiento o inclusión de temas de derechos humanos en sus agendas. Asimismo, ha propuesto investigar el comportamiento de las personas pobres en los procesos electorales y la relación entre participación política y pobreza, el acceso al voto. También se ha reflexionado con respecto a la participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes y el respeto a su cosmovisión, entre otros.

Asimismo, es importante analizar la jurisprudencia interamericana reseñada en el segundo capítulo, con relación a la interdependencia entre los derechos sociales y los derechos civiles y políticos. En efecto, a través de diversos fallos, la Corte IDH ha hecho una interpretación amplia del derecho a la vida, incluyendo un análisis de las obligaciones positivas de garantizar una vida digna. Es significativo que dicho estándar surge precisamente con relación a un caso donde sus víctimas eran “niños de la calle”, viviendo en una situación de extrema pobreza en Guatemala. Por otra parte, la jurisprudencia y los informes de la CIDH han impulsado un entendimiento de los derechos civiles y políticos como herramienta fundamental para la exigibilidad de los derechos sociales, particularmente en lo referente a temáticas de acceso a la justicia, acceso a la información y participación.

b) Callejón con salida: la (falsa) contraposición entre derechos individuales y colectivos

Aunque el multiculturalismo constituye una realidad etnocultural de gran cantidad de países –la mayoría–, el Estado-Nación (y en ese sentido América Latina y el Caribe no son la excepción) se ha convertido en el paradigma histórico que ha permitido explicar cómo surgió el “sistema internacional” contemporáneo³⁴. En el Ecuador, sin embargo, pueblos indígenas como los Awá, Chachi, Cofán, Epera, Karanki, Kayambi, Kichwa amazónicos, Natabuela, Otavalo, Panzaleo, Secoya, Tsáchilas y Wankavilkas, entre otros, coexisten con afrodescendientes y mestizos para formar una identidad “nacional” conocida hoy como el “Estado-Nación ecuatoriano”. En Guatemala, veintidós comunidades lingüísticas de la familia maya interactúan con la Xinka y la Garífuna. Y en Bolivia, los convencionalismos catalogan al país como andino y altiplánico (formado mayoritariamente por las culturas Quechua y Aimara), relegando a los 36 pueblos indígenas que forman esa “nación boliviana”, muchos de los cuales provienen del Chaco y de la Amazonía.

El modelo occidental del Estado-Nación bajo el cual se han constituido los Estados latinoamericanos, ha negado

³⁴ Martínez Cobo indica que se entiende por “comunidades, pueblos y naciones indígenas las que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o parte de ellos”.

históricamente el derecho de autodeterminación a los pueblos indígenas. Puesto que en los países latinoamericanos se inició, contrariamente a la experiencia Europea, la cimentación nacional heredada del orden colonial de forma simultánea con la edificación del Estado³⁵, y puesto que hasta hace poco los derechos individuales y colectivos fueron vistos como mutuamente excluyentes, se generaron injusticias estructurales en donde se privilegió, al menos en la retórica, la protección de los derechos individuales en detrimento de los colectivos³⁶. En América Latina y el Caribe, esto implicó construir Estados-Nación, negando los derechos culturales de grupos étnicos –indígenas y afrodescendientes, que siguen siendo hoy más pobres que otros grupos–, y reforzando su exclusión política, socioeconómica y cultural.

El eje del debate en torno a los derechos individuales y colectivos ha cambiado recientemente para concentrarse no tanto en un diálogo entre el liberalismo (defensor del individuo) y los comunitaristas (promotores de los valores colectivos), sino en una discusión a lo interno del liberalismo. Al respecto, se ha observado en las democracias europeas y en América del Norte que aquellos grupos que han exigido que se respeten los derechos de las minorías, y que a menudo basaron sus reivindicaciones en el reconocimiento de la existencia de su cultura por medio de la preservación de su idioma, sus prácticas, y sus identidades, han sido coherentes con los principios del liberalismo.

35 Chesterman, Simon, Ignatieff, Michael, & Thakur, Ramesh. *Making States Work: From State Failure to State-Building*. International Peace Academy and the United Nations University, New York, 2004, pág. 1.

36 La pregunta clave aquí es: ¿cuál es la prioridad que se le debe dar a la libertad individual? Por un lado, los liberales señalan que los individuos deberían ser libres de decidir con respecto a su propio concepto de lo que es una vida buena, y se alienta todo tipo de “liberación” de cualquier situación limitante. Desde un punto de vista moral, se argumenta que el individuo tiene primacía sobre la comunidad, es decir, que esta última se justifica sólo si contribuye al bienestar del primero. Los comunitaristas, por otro lado, aseguran que no existen individuos autónomos, sino “incrustados” en roles y relaciones sociales. Siguiendo a Emile Durkheim y a Alasdair McIntyre, por ejemplo, se señala que son estructuras culturales exógenas al individuo las que determinan lo que los miembros del grupo entienden por “bueno” y “malo”. La comunidad es mucho más que la agregación de los individuos, por lo que privilegiar la autonomía de los mismos equivale a destruir la comunidad. Para mayores detalles, ver, Kymlicka, *La política vernácula...*, pág. 31; Collins, 1994, pág. 190; McIntyre, 1984, págs. 213-216.

Habría que ver hasta qué punto esta observación es válida en América Latina y el Caribe, aunque existen indicios que apuntan en esa dirección. Las reivindicaciones del movimiento indígena costarricense, por ejemplo, que incluyen la recuperación de tierras y territorios, el acceso y control de los recursos naturales, el acceso a su cultura, y la autonomía³⁷, no parecen contradecir los postulados sobre los que se basa el Estado-Nación costarricense, los cuales pueden ser considerados como “liberales” (a pesar de mantener un Estado confesional). En Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Perú, los movimientos indígenas contemporáneos no están articulados alrededor de “utopías anárquicas” indigenistas. Por el contrario, se trata, en su mayoría, de grupos y organizaciones comunitarias que luchan por una “modernización” que terminaría con las secuelas del orden colonial y con la exclusión civil inherente a la época republicana. En suma, los movimientos indígenas modernos reivindican los derechos humanos universales: contra la discriminación racial, se reafirma la igualdad del Indio; contra las fuerzas que lo mantienen en la dependencia, se busca su libertad y responsabilidad, y contra la humillación y la violencia, se contrapone la dignidad³⁸.

Hoy se acepta la idea de que la autonomía del individuo, y su capacidad para elegir libremente, están ligadas al acceso, la prosperidad y florecimiento de su cultura, así como al respeto concedido por parte de otros grupos etnoculturales³⁹. Y así como hay que promover la interdependencia entre DCP y DESC, también hay que asegurar complementariedad entre derechos individuales y colectivos, nunca antinomia y compartimentación⁴⁰. Si el fin del Estado, en su concepción liberal, es garantizar principios como la libertad e igualdad de los individuos, y si se reconoce la pertenencia del ciudadano a diferentes grupos, entonces “el mejor modo de entender los derechos de las minorías [y, en general, los derechos colectivos] pasa por concebirlas como mecanismos para proteger a las minorías [y a las colectividades afectadas, de] posibles injusticias”⁴¹.

37 Lázaro Estrada, Hugo, *Pueblos indígenas y pobreza en Costa Rica* (Documento de trabajo), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2009, pág. 32.

38 Bot, *Identités: positionnements...*, págs. 1-2, 4.

39 Kymlicka, *La política vernácula...*, pág. 34-35.

40 Cançado Trindade, *El Derecho Internacional...*, pág. 100.

41 Kymlicka, *La política vernácula...*, págs. 34-35.

En el segundo capítulo se hace una reseña de la jurisprudencia interamericana relacionada con reparaciones colectivas a pueblos indígenas. Este es un ámbito donde es posible apreciar la interacción entre derechos individuales y la protección colectiva de algunas comunidades y pueblos indígenas. Como se verá, estas reparaciones comprometen a los Estados con la superación de la discriminación estructural que reproduce la subordinación de un determinado grupo de especial protección.

1.2 Pobreza y Derechos Humanos. ¿De qué estamos hablando?

Hacia una definición integral de la pobreza: reflexiones preliminares

El concepto de pobreza es uno de los más polémicos de las ciencias sociales. Su medición, por ejemplo, tarea a la que se han aproximado múltiples actores, no ha logrado generar consenso intersubjetivo, aunque sí existe acuerdo sobre el hecho de que se trata de un fenómeno multidimensional, cuya medición tiene una incidencia sobre las recomendaciones para solucionarlo⁴². Si se hace esta medición según criterios exclusivamente nacionales se dificultan los análisis comparados, ya que el “costo de la vida” y las “necesidades básicas” necesarias para tener una “vida digna”, por ejemplo, no son las mismas en todos lados: ser “pobre” en Canadá no es lo mismo que serlo en Haití. Los organismos internacionales han optado, entonces, por proponer otras opciones.

El Banco Mundial, por ejemplo, estableció líneas de pobreza internacionales de USD 1 y USD 2 (en términos de la Paridad de Poder de Compra de 1993), que permiten comparar los niveles de pobreza en diversos países. La propuesta, sin embargo, no dejó de generar controversia; además de desconocer el hecho de que las “necesidades básicas” varían en el tiempo y el espacio, “[s]e consideran en pobreza absoluta todas aquellas personas que viven con menos de \$1 diario y en pobreza relativa aquellas que viven con menos de \$2 diarios”^{43/44}. ¿Pero hasta qué punto es válido considerar “no

42 Stiglitz, Sen y Fitoussi, *Rapport de la Commission sur...*, pág. 7.

43 Medina, Manue. *La pobreza en el Perú*, 2007, págs. 3-4. En línea: <http://www.monografias.com/trabajos47/pobreza-peru/pobreza-peru.shtml> (página visitada el 3 de febrero de 2010).

44 La misma entidad empleó una metodología de evaluaciones participativas de pobreza, en donde pobres de veintitrés países

pobre” a un individuo que genera \$2,1 diarios? El PNUD, que trabaja el enfoque del Desarrollo Humano Sostenible desde 1990, ha elaborado su propia propuesta de aproximación al tema, constituida por tres ángulos – el ingreso, las necesidades básicas, y las capacidades⁴⁵.

Más allá de la praxis de las agencias de cooperación internacional, se debe reconocer que los debates teóricos no hacen más que rendir testimonio de la complejidad del ejercicio de definir el fenómeno. Autores como Spicker, por ejemplo, han identificado doce significados del concepto de “pobreza” (necesidad, patrón de privaciones, limitación de recursos, nivel de vida, desigualdad, posición económica, clase social, carencias de seguridad básica, ausencia de titularidades, exclusión y juicio moral) y los han reagrupado en cuatro categorías (ver Cuadro 1). En general, existe la idea de que la pobreza es el resultado combinado de “una ausencia de crecimiento económico y [de] falta de acceso a determinados servicios públicos, especialmente en salud y educación”⁴⁶.

identificaron y describieron, a través de 20.000 testimonios, el fenómeno de la pobreza, el cual fue desagregado en diez dimensiones: “estilos de vida precarios, áreas excluidas, problemas físicos, relaciones de género, problemas en las relaciones sociales, falta de seguridad, abuso por parte de aquellos en el poder, instituciones desempoderadas, organizaciones comunitarias débiles y limitaciones en las capacidades de los pobres” (Spicker, Paul, “Definiciones de pobreza: doce grupos de significados”... pág. 303). Dicho método está más cercano al de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Al respecto, es importante tener claras las implicaciones conceptuales de utilizar uno u otro método. Si se utiliza, por ejemplo, el de las “líneas de pobreza”, se asume que el “hogar” es la unidad básica de producción y de consumo, mientras que si se privilegia el enfoque de las “necesidades básicas insatisfechas”, se deben valorar indicadores como el hacinamiento, la condición de la vivienda, el acceso a agua potable y otros, con relación a la densidad poblacional en el área en donde se pretende medir la pobreza. Para mayores detalles, ver, Castillo, Bernal D., *Pobreza y pueblos indígena en Panamá*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Panamá, 2008, pág. 17

45 El Desarrollo Humano sostenible se define como “el proceso de ampliación de las opciones de la gente. Las más fundamentales consisten en vivir una vida larga y sana, tener educación y disfrutar de un nivel decente de vida. Entre otras opciones adicionales se incluyen la libertad política, la garantía de otros derechos humanos y diversos ingredientes del respeto por sí mismo, incluido lo que se ha llamado la capacidad para mezclarse con otros sin ‘avergonzarse de aparecer en público’” (Medina, *La pobreza en el Perú...*, pág. 1).

46 Lázaro-Estrada, *Pueblos indígenas...*, pág. 16.

En lo concreto, sin embargo, no está claro en qué punto la pobreza comienza a poner en duda la dignidad de una persona. ¿A partir de qué umbral es posible afirmar que la pobreza pone en riesgo la vigencia de los derechos humanos para un individuo o colectividad en particular? La mayoría de tipologías que podrían dar respuesta a esta pregunta son clasificaciones incompletas que proponen nuevas aproximaciones para aprehender la pobreza, pero que no hacen más que ilustrar las múltiples divergencias que existen al tratar un tema en donde los juicios de valor coexisten con la generación de conocimiento científico: “privaciones severas”, “mínimo decente”, lo “aceptable” (y lo “inaceptable”), son sólo algunos ejemplos de la aseveración anterior.

Pero además, el significado del concepto de “pobreza” puede variar según los lentes culturales con los que se observe. Siempre será posible concluir, aplicando cualquiera de las metodologías aquí mencionadas —líneas de pobreza y necesidades básicas insatisfechas—, que muchos afrodescendientes e indígenas latinoamericanos son “pobres”. Sin embargo, también es delicado aproximar el fenómeno en la población indígena a partir de los conceptos hasta ahora expuestos, ya que se trata de nociones occidentales lejos de una neutralidad cultural⁴⁷. El mismo argumento podría ser aplicado al debate con respecto al “derecho al desarrollo”, otro concepto occidental a partir del cual se estipula que todos tienen “derecho” a participar en los procesos que consolidan las “libertades fundamentales”⁴⁸, sin siquiera preguntarse si no se está ejerciendo un “imperialismo cultural” que desconoce otras definiciones de dignidad⁴⁹.

47 Castillo, *Pobreza y pueblos indígena...*, pág. 18. Para el pueblo panameño Dule, por ejemplo, no existe el concepto de “pobreza” en cualquiera de las definiciones sintetizadas en el Cuadro 2. Por el contrario, “dentro de la cultura Dule, todos trabajan en conjunto, en unidad, en solidaridad, en reciprocidad, y en complementariedad, que caracterizan la economía y la cultura Dule” (ibídem, pág. 21). Lo que sí podría existir es *burba gwale* (pobreza espiritual), *deadgine* (pobreza del ser) y *duikwa bukwardgine* (pobreza de la conciencia comunitaria).

48 Lázaro-Estrada, *Pueblos indígenas...*, pág. 9.

49 Abdul Aziz Said señala que “El derecho al desarrollo es un proceso a través del cual los seres humanos escogen y crean un futuro dentro del contexto de sus propios ambientes para crear una sociedad creativa. Se preocupa de la dignidad del individuo, por un nivel apropiado de autoestima y por el establecimiento de instituciones idóneas para estos fines. Las metas del desarrollo son realizar el potencial humano para sociedades y seres humanos plenos; su éxito depende de la satisfacción

De acuerdo con el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA), “nuestros pueblos y culturas poseen desde siempre sus propios conceptos acerca de la felicidad, el progreso y la convivencia humana, la naturaleza, y el universo”⁵⁰. Por ello, es más apropiado referir al derecho a un “desarrollo con identidad”, que se focalice en la comunidad y en la importancia de proteger la autonomía cultural para potenciar el acceso individual y colectivo a los beneficios del desarrollo y de exigencia de justicia. Desde este punto de vista, disminuir la pobreza en Estados multinacionales implica proteger los derechos colectivos para que los individuos puedan realizarse por medio de un mayor acceso a los beneficios derivados del desarrollo: “el respeto a la identidad cultural propia de distintos grupos sociales y la valoración de la diversidad, son también factores fundamentales en la realización de los derechos culturales, que en este aspecto se construyen sobre el eje de los derechos relacionados con la protección del idioma, la historia y las tierras propias”⁵¹, y que también forman parte del entorno que hace que un individuo se desarrolle en dignidad.

Durante el 2007 y el 2008, el IIDH desarrolló un ejercicio de exploración conceptual que le permitió identificar, entre otras cosas, dos enfoques con respecto al concepto de pobreza, el conservador y el progresista⁵². El primero define la pobreza como un fenómeno básicamente individual y utiliza los indicadores de necesidades e ingreso para su medición. Desde este punto de vista, un individuo es pobre porque no quiere trabajar o por actitudes que denotan poco interés en progresar. Por los indicadores de pobreza asociados a esta concepción, concluye que se es pobre cuando la persona “no alcanza un determinado umbral de ingreso o cuando presenta alguna de

de estas metas. Un país desarrollado es aquel donde los obstáculos a la libertad humana, la comunidad y la creatividad han sido eliminados tanto como es posible; donde las instituciones sociales, económicas, políticas y culturales permiten, apoyan y estimulan la libertad, la comunidad y la creatividad; donde existe una norma aproximada a la igualdad en dignidad y respeto por todas las personas y grupos, así como un nivel adecuado de vida casi igual para todas las personas” (IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales...* pág. 23).

50 Castillo, *Pobreza y pueblos indígena...*, pág. 20.

51 IIDH/CEPAL, *La igualdad de los modernos...* pág. 37.

52 Pérez Murcia, Luis Eduardo, *Pobreza, derechos humanos y políticas sociales...* pág. 1.

cinco necesidades consideradas socialmente como básicas”⁵³. La concepción progresista de la pobreza, en contraste, considera que la pobreza es un fenómeno socioestructural con efectos colectivos, que impide llevar una vida digna a los individuos y a las colectividades⁵⁴.

La pobreza, entonces, no es sólo una cuestión de privaciones materiales, sino que es, como indica Amartya Sen⁵⁵, un fenómeno vinculado a la reducción de las capacidades para llevar una vida que todos consideramos deseable. Desde la perspectiva del IIDH, se trata de un fenómeno multidimensional que incluye la pobreza física, la social, la capacidad reducida a gozar las libertades, el trauma acumulado y, por supuesto, la pobreza económica⁵⁶.

Cuadro 1. Doce significados del concepto de “pobreza”

Categoría	Significado	Definición
Pobreza como concepto material	Necesidad	Existe un “núcleo de necesidades básicas” y de otras carencias (bienes y servicios) que cambian en el espacio y tiempo. La pobreza es una privación de bienestar físico y mental por falta de recursos económicos. Puede ser absoluta o relativa.
	Patrón de privaciones	No toda necesidad equivale a pobreza: para aprehender mejor el fenómeno se debe analizar el tipo de necesidad, la duración de la privación y el efecto agregado a largo plazo de múltiples privaciones temporales.
	Limitación de recursos	La pobreza refiere a la falta de recursos para adquirir bienes que se necesitan. La ONU la ha definido como “la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios” ⁵⁷ .

53 Se trata de pisos, techos y/o paredes de la vivienda inadecuados; falta de servicios públicos; inasistencia escolar; hacinamiento crítico, y dependencia económica (Pérez Murcia, *Pobreza, derechos humanos...*, pág. 2).

54 IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales...* págs. 13-14.

55 Sen, Amartya, *Development as Freedom*. Anchor Books, Nueva York, 2000.

56 IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales...* págs. 7, 11.

POBREZA Y DERECHOS HUMANOS: HACIA LA DEFINICIÓN DE
PARÁMETROS CONCEPTUALES DESDE LA DOCTRINA Y
ACCIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Pobreza como situación económica	Nivel de vida	Según la OIT, un individuo o familia es pobre cuando sus ingresos o consumo (el “nivel de vida”) está por debajo de un estándar que Rowntree llamaría “el mínimo decente”. El Banco Mundial califica de pobre a todo aquel incapaz de alcanzar el “nivel de vida mínimo”.
	Desigualdad	Un individuo es pobre cuando está en desventaja con respecto a otros. Cierta grado de desigualdad lleva a que algunos individuos tengan niveles de vida inferiores a lo “aceptable”. La desigualdad acarrea pobreza cuando la distancia económica entre los más ricos y los más pobres sobrepasa el “nivel crítico”.
	Posición económica	Los pobres son una clase social: desde un ángulo marxista, se trata de los marginados de la propiedad de los medios de producción; desde la perspectiva weberiana, son los excluidos o dependientes económicamente.
Pobreza como condiciones sociales	Clase social	Los roles sociales están intrínsecamente ligados a la noción de clase social (esta concepción estigmatiza y condena la pobreza, por lo que ha sido criticada).
	Dependencia	El pobre es dependiente de los servicios sociales.
	Carencias de seguridad básica	Una “carencia de seguridad básica” puede ser vista como una “necesidad”, aunque también como una “vulnerabilidad”. Sin embargo, no existe relación directa entre pobreza y vulnerabilidad.
	Ausencia de titularidades	La falta de vivienda, por ejemplo, no refiere a la ausencia de casas, sino a la falta de acceso a un domicilio digno. Los que tienen “titularidades” (acceso a bienes y servicios) no son pobres.
	Exclusión	En el paradigma de la exclusión, la pobreza se define como una serie de relaciones sociales que impiden a los excluidos tener una participación “normal”. No se habla sólo de privación, sino también de estigmatización y de rechazo social.
Pobreza como juicio moral		La pobreza es una privación severa que rebasa límites moralmente aceptables. Su definición implica entonces un juicio de valor, por lo que se dificulta alcanzar consensos con respecto al significado del concepto.
* ONU. The Copenhagen Declaration and Programme of Action. Organización de las Naciones Unidas, New York, 1995, pág. 57 Elaboración del autor, basada en: Spicker, Paul, “Definiciones de pobreza: doce grupos de significados”... págs. 291-306; Pérez Murcia, Luis Eduardo, <i>Pobreza, derechos humanos y políticas sociales...</i>		

El enfoque del IIDH se basa en tres postulados que pueden en sí mismos, fungir como hipótesis de trabajo:

1.3 Postulados

- a) **La pobreza denigra la dignidad de la persona**⁵⁷. Difícil de tratar “científicamente” por cuanto la “dignidad” – lo “humano irreductible” según Boutros-Boutros Ghali –, es una subjetividad normativa; este postulado es fundamental porque permite ligar el estudio de los derechos humanos a las teorías de la justicia, sobre todo de aquellas que señalan que la democracia liberal es el régimen político moralmente justificable por cuanto garantiza la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, sin distinción de género o estatus social. Si la pobreza tiene que ver con la ausencia de oportunidades para disfrutar de una vida digna⁵⁸ y con la negación de un “empoderamiento” que posibilite la participación en política⁵⁹, se puede entonces concluir que es una situación injusta. Asimismo, tal como se ha señalado y se profundiza en el siguiente capítulo, la jurisprudencia interamericana ha entendido el derecho a la vida como un derecho a la vida digna, lo cual resalta las obligaciones positivas que tiene el Estado de garantizar a cada individuo lo necesario para no vivir en extrema pobreza.
- b) **La pobreza es una construcción social**. Este argumento se puede resumir de la siguiente forma: la precariedad a la que son expuestos los seres humanos, y que está asociada a la pobreza, no es natural, sino creada por las instituciones, que se insertan en patrones culturales y estructuras socioeconómicas que influyen en las políticas públicas. Según esta hipótesis, la pobreza sería el resultado del incumplimiento del Estado de proteger y garantizar los derechos de las y los ciudadanos, según el principio de igualdad legal que será analizado más adelante. Y, desde un punto de vista colectivo, la pobreza de sectores como los afrodescendientes e indígenas, es la consecuencia de políticas públicas que sistemáticamente han violado los derechos de estos grupos. Es entonces posible erradicar

57 IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales...* pág. 13.

58 *Ibíd.*, págs. 12, 24.

59 *Ibíd.*, pág. 18.

la pobreza, en sus diversas manifestaciones, por medio de la formulación de políticas públicas basadas en el principio de la exigibilidad de los DCP y DESC⁶⁰, que tiendan a disminuir las desigualdades para así potenciar una distribución de los recursos más equitativa, pero que también estén dirigidas a reponer la dignidad perdida de aquellos grupos históricamente excluidos⁶¹. Esto se relaciona con lo que se expondrá en el siguiente capítulo sobre la superación de un concepto de igualdad formal en la jurisprudencia interamericana, para incluir a su vez un concepto de igualdad material en el que se visibilicen las situaciones de discriminación estructural, tal como ocurre en el caso “Campo algodoner” emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y, en los casos sobre pueblos indígenas, la defensa del derecho a la identidad cultural abarca la protección de los diversos derechos vulnerados.

- c) Existe una relación de interdependencia entre pobreza y violación de derechos humanos.** Este postulado sugiere que la pobreza no sólo es expresión de la violación de derechos humanos, sino que también es causa, ya que reduce la capacidad de los individuos y colectividades a defender, por sus propios medios, sus DCP y DESC. Así, la superación de la pobreza requiere de la vigencia y respeto de derechos humanos vistos integralmente. “Ser pobre no sólo significa la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas, también supone estar excluido de la oportunidad de desarrollar capacidades para desenvolverse productiva y creativamente en la sociedad, así como estar limitado en la posibilidad de hacer efectivas las propias reivindicaciones”⁶². Dicho postulado debe ser demostrado. Puede, efectivamente, existir una relación

60 *Ibidem*, págs., 8, 11 y 13; Pérez Murcia, *Pobreza, derechos humanos y políticas sociales...* págs. 3 y 8.

61 Las luchas de los Mapuche en Chile, por ejemplo, no se centran solamente en problemas socioeconómicos como la recuperación de tierras, la defensa de la comunidad contra las empresas extractoras de recursos naturales y contra la acción del Estado, sino que buscan, como muchos otros movimientos latinoamericanos, el reconocimiento estatal de que existe una deuda nacional hacia los indígenas y que la identidad indígena es un componente esencial de la identidad nacional chilena. Ver, Bot, *Identités: positionnements...*, pág. 6.

62 IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales...* págs. 13-14.

entre **pobreza y violación de derechos humanos**, pero es imprescindible coleccionar la evidencia empírica que permita no sólo demostrar la validez de esta hipótesis, sino también corroborar que se trata de una relación de interdependencia. Al respecto, y como se analiza en el siguiente capítulo, los casos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relación a la ejecución de niños de la calle (Guatemala), la muerte de varios niños en el Instituto de Reeducción del Menor (Paraguay) y la violencia contra niños y jóvenes en las calles (Honduras), son un ejemplo de esta interacción entre pobreza y violación de derechos humanos.

a) Postulado 1. Todos los seres humanos somos, desde un punto de vista moral y legal, iguales

Dado que la “dignidad” es intrínseca al individuo y objeto de respeto, entonces su irrespeto es generador de injusticia, ya que algunos seres humanos tendrían vidas “más dignas” que otros. Por consiguiente, toda aproximación a los derechos humanos desde el ángulo de la pobreza está incompleta si no se abarca la cuestión de las desigualdades, término que refiere más específicamente a las comparaciones entre grupos⁶³. Por supuesto, cada sociedad y cada grupo social construyen históricamente su concepto de lo inaceptable, lo injusto y lo evitable⁶⁴. Sin embargo, en términos generales, toda discriminación basada en el género o la identidad étnica de un individuo es injustificable, ya que contradice el principio de igualdad de todos los seres humanos.

La idea de que la violación de los DESC está ligada a una injusticia fundamental, implica una teoría, así sea embrionaria, de la justicia⁶⁵. Para entender mejor este argumento, es útil recordar que la idea de “igualdad” es tan importante como la de “libertad” en el liberalismo político: una sociedad de desigualdades no puede ser libre, y una distribución desigual puede ser moralmente injusta desde la perspectiva de la libertad.

63 López-Arellano, Oliva. “Desigualdad, pobreza, inequidad y exclusión. Diferencias conceptuales e implicaciones para las políticas públicas”, *XI curso-Taller OPS/OMS-CIESS: Legislación de salud: Marco regulatorio para la extensión de la protección social en salud*, México D.F., 2005, pág. 4.

64 *Ibidem*, págs. 5-6.

65 Beetham. *Democracy and Human Rights...*, pág. 119.

Según Hobbes⁶⁶, el ser humano es igual por naturaleza, mientras que para Rousseau la igualdad es sobre todo un objetivo político a alcanzar por medio de un contrato social que crea una igualdad legal para temperar las desigualdades naturales (edad, fuerzas y debilidades del cuerpo y del espíritu). Las desigualdades morales o políticas, concluye Rousseau, son las principales fuentes de injusticia de las sociedades modernas⁶⁷. Locke, por su parte, indica que existe una ley natural que rige en el estado de naturaleza, y que se basa en principios de igualdad⁶⁸.

Ya en el siglo XX, Rawls señaló que las desigualdades naturales no deberían influir en la distribución de la riqueza y deberían ser objetivo de compensación. Dicho de otro modo, el objetivo del contrato social de Rawls es crear una igualdad de oportunidades que permita que todos los individuos, a pesar de sus desigualdades naturales, tengan la misma posibilidad de llevar una vida digna. Según el autor, las expectativas más elevadas de los más favorecidos se justifican sólo si éstas forman parte de un plan para aumentar las expectativas de los menos favorecidos, y si se alcanza una situación en donde es imposible mejorar la condición de ciertas personas sin agravar, al mismo tiempo, la de otras⁶⁹. En palabras de Isaías Berlin⁷⁰, si mi libertad, la de mi clase social o la de mi país, depende de la opresión de otros individuos, clases sociales o países, entonces el sistema que permite esta situación es injusto e inhumano. Es precisamente porque no puede existir dignidad de unos a expensas de la dignidad de otros, que, desde un punto de vista filosófico, los derechos humanos sólo pueden ser más que universales.

66 Hobbes, Thomas. *Traité de la matière, de la forme et du pouvoir de la république ecclésiastique et civile*, Éditions Sirey, Paris, 1971, págs. 122 y 154.

67 Rousseau, Jean-Jacques. *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*. Garnier-Flammarion, Paris, 1971, págs. 51 y 251.

68 Locke, John. *Le second traité du gouvernement. Essai sur le véritable origine, l'étendue et la fin du gouvernement civil*. Presses Universitaires de France, Paris, 1994, pág. 4; Mairé, Gérard. *Les grandes oeuvres politiques*. Librairie Générale Française, Paris, 1993, pág. 144.

69 Rawls, John. *Théorie de la justice*, Seuil, Paris, 1997, págs. 101 y 106.

70 Berlin, Isaiah. *Éloge à la liberté*. Calmann-Lévy, Paris, 1988, pág. 174.

b) Postulado 2. La pobreza y las desigualdades son construcciones sociales

La desigualdad implica que una sección de la población ha sido relegada a la pobreza, negándosele las oportunidades para alcanzar las condiciones económicas que otros disfrutaban. En palabras de Debraj Ray, quien es citado por Nel, “economic inequality is the fundamental disparity that permits one individual certain material choices, while denying another individual those very same choices”⁷¹. Es precisamente aquí que sale a relucir la interconexión entre aspectos civiles y políticos, por un lado, y los económicos, sociales y culturales, por el otro. No sólo el principio de interés y respeto igual implica, como se explicará más adelante, un piso mínimo de bienestar económico, sino que además: “The state has an appropriate interest in redressing market-generated inequalities because a ‘free market’ system of distributing resources is actively backed by the state, which protects and enforces property rights”⁷².

El principio de igualdad ligado al estudio de la relación entre derechos humanos y pobreza debe reconocer las relaciones de opresión y dominación que han existido en los últimos siglos, y que impiden que los grupos menos favorecidos aprehendan y utilicen sus recursos sociales satisfactoriamente para llevar una vida digna⁷³. Desde una perspectiva de género, por ejemplo, se puede acotar que “igualdad” significa no sólo “igualdad de oportunidades” en el acceso a roles definidos por los hombres (en una “sociedad pública patriarcal” en donde un contrato sexual previo relegó a las mujeres a la esfera privada), sino también igualdad de oportunidades para que las mujeres puedan crear roles sociales, o para establecer roles andróginos igualmente atrayentes para hombres y mujeres⁷⁴.

71 Nel, “The Return of Inequality”..., pág. 691.

72 Howard, Rhoda E., & Donnelly, Jack. “Human Dignity, Human Rights, and Political Regimes”. *The American Political Review*, 80(3), 801-817, 1986, pág. 805.

73 Young, Iris Marion. *Justice and the Politics of Difference*, 1990, pág. 38.

74 Kymlicka, *La política vernácula...*, pág. 264.

c) Postulado 3. La pobreza como causa y efecto de violación de derechos humanos

Las desigualdades económicas tienden a transformarse en desigualdades políticas, ya que los “más favorecidos” tienen un poder desproporcionado de negociación y en la formulación de políticas públicas, influyendo las acciones del Estado para que éstas estén a la medida de sus intereses, con lo cual se ensanchan las brechas entre ricos y pobres⁷⁵. El principio de igualdad requiere entonces, que el Estado intervenga activamente para neutralizar las desigualdades injustificadas creadas por el mercado⁷⁶: “In the most highly unequal countries economic inequality goes in hand with disproportionate access to public power and positions of influence, and procedural rules are often skewed in favor of the economically privileged. In these societies, social inequality [...] is often a ‘trap’ from which generation after generation of the same people cannot escape, disrupting their potential for human development and the economic growth prospects of the society to which they belong”⁷⁷.

Por otro lado, es un fenómeno estructural que perpetúa estructuras de injusticia caracterizadas por desigualdades en las oportunidades para vivir una vida digna. La pobreza no sólo es cuestión de “malnutrición y las enfermedades sufridas en la niñez, [de] menos años de escolaridad y [de] más baja calidad de la educación [que] a menudo condenan a quienes crecieron bajo estas circunstancias a permanecer en la pobreza durante el resto de su vida”⁷⁸, sino también de la negación del desarrollo con identidad y de sus plenas potencialidades, que proviene de un acceso desigual permanente a los medios y mecanismos de participación política.

En Costa Rica, por ejemplo, UNICEF ha reportado que la mortalidad infantil tiene una media de 13,1 en cantones con alta presencia indígena (cuando el promedio nacional es de 9,2); en el cantón de Talamanca, en donde se ubica la mayor población indígena del país, la media llega a 18,4⁷⁹. En América Latina y el Caribe, se sabe que las mujeres hacen con

75 Rueschemeyer, “Addressing Inequality”..., pág. 79.

76 Howard y Donnelly, 1986, pág. 806.

77 Nel, “The Return of Inequality”..., págs. 690-691.

78 IIDH, *Los derechos humanos de los pobres: de la indivisibilidad a la política social. Propuesta de comunicación para el Plan...* pág. 1.

79 Lázaro-Estrada, *Pueblos indígenas...*, pág. 25.

frecuencia trabajos menos pagados que los hombres, los cuales tienen acceso más frecuente a trabajos mejor remunerados, de mayor jerarquía⁸⁰. Altos niveles de desigualdad (40% o más en el índice de Gini) merman las perspectivas de crecimiento, ya que inhibe las posibilidades de reestructuración económica y frena el desarrollo del capital humano⁸¹.

2. Derechos Humanos y regímenes políticos

2.1 ¿Qué es la “democracia”?

Como se precisa en el siguiente capítulo, la Carta Democrática Interamericana, explícitamente en su Preámbulo, señala que “la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos”. Asimismo, en su parte tercera, se concentra específicamente en la relación entre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza, precisando que “[l]a democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente” (artículo 11); “la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia (artículo 12). Asimismo, se establecen las siguientes obligaciones:

Artículo 13. La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consubstanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

80 IIDH/CEPAL, *La igualdad de los modernos...* pág. 28.

81 Se ha argumentado que altos niveles de inequidad favorecen la acumulación de capital por parte de las élites y que los pobres no pueden contrapesar dichas condiciones sociales a causa de su poco empoderamiento. Se producen entonces, distorsiones en el mercado crediticio (a favor de las élites), lo cual lleva a menores inversiones en capital humano (creando entonces nuevos catalizadores de desigualdad). Esto se traduce luego en desequilibrios en el consumo, incitando la creación, por un lado, de pequeños mercados de consumo de bienes de lujo y, por otro lado, el desarrollo del sector informal de la economía (exclusión económica), que no hace más que reforzar el círculo de exclusión y desigualdad. Ver, Nel, “The Return of Inequality”..., págs. 698-700.

Artículo 14. Los Estados Miembros acuerdan examinar periódicamente las acciones adoptadas y ejecutadas por la Organización encaminadas a fomentar el diálogo, la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza en el Hemisferio, y tomar las medidas oportunas para promover estos objetivos.

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.

Acción colectiva y reparaciones ante las injusticias

Un régimen democrático permite al individuo, por medio de la acción colectiva, reclamar y obtener reparaciones ante injusticias económicas, sociales, y/o culturales. Cuando Przeworski indica que la democracia es un sistema que permite que se procesen conflictos sin que los actores se maten o linchen entre sí, los conflictos a los que se refiere el autor son, en general, socioeconómicos⁸². Dicho de otro modo, la democracia permite resolver conflictos relacionados con las desigualdades y la pobreza. A *contrario sensu*, si la democracia no puede aportar solución a los conflictos sociopolíticos, entonces no tiene razón de ser.

Ahora bien, para que los principios de la democracia liberal generen condiciones de estabilidad, deben darse dos tipos de autonomía. Por un lado, el actor racional, sea este individual o colectivo, debe ser independiente de cualquier consideración exógena. En democracia, la posibilidad de compensación ante el sistema judicial (basada en la idea de que los ciudadanos tienen derechos) existe, pero para materializarla los actores colectivos deben ser capaces de definir autónomamente sus intereses y obtener los medios necesarios (financiamiento, apoyo movilizado, y otros) para alcanzarlos; “[t]his compensation of the impact of social and

82 Przeworski, Adam. “The Games of Transition”. In S. Mainwaring, G. O'Donnell & J. S. Valenzuela (Eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (pp. 105-152). Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1992, págs. 125-126.

economic inequality requires [...] that the organizations are relatively autonomous from dominant groups and responsive to their constituencies”⁸³. Este punto es fundamental ya que, aunque se indica que “la acción colectiva ha sido estratégica en el logro de sentencias, promulgación de leyes y formulación de políticas y programas de desarrollo enfocados en la dimensión de la pobreza”⁸⁴, se olvida que es importante examinar el tipo de participación que se está desarrollado^{85/86}. En suma: “[i]f the deprivation of capabilities entailed by extreme poverty means that many are hard-pressed to exercise their autonomy in many spheres of their life, then there seems to be something wrong, both morally and empirically, in posing that democracy has nothing to do with such socially-determined impediments”⁸⁷.

En la Venezuela del Pacto de Punto Fijo, por ejemplo, la participación y contestación políticas no se dieron según los términos de la democracia liberal. Por el contrario, el Pacto de advenimiento Obrero-Patronal concluido en 1958 entre el patronato y el Comité Sindical Unificado (CSU), detuvo las protestas socioeconómicas por medio de una negociación directa con los trabajadores que estableció un sistema corporativista de distribución de las rentas petroleras, bajo la dirección de los partidos mayoritarios, a saber, Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)⁸⁸. Actualmente, un esquema similar ha sido adoptado por el régimen “bolivariano”, que substituyó la clientela de la “partidocracia tradicional” ligada al “puntofijismo” por una nueva élite ligada al chavismo. Recuérdese que por corporativismo se entiende, “a system

83 Rueschemeyer, “Addressing Inequality”..., pág. 86.

84 IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales...* pág. 27.

85 McCormick & Mitchell, “Human Rights Violations, Umbrella Concepts and Empirical Analysis”..., pág. 512.

86 Varios casos de los expuestos por participantes en el XXVI Curso Interdisciplinario demuestran cierto grado de efectividad de la acción colectiva para hacer valer los derechos desde la dimensión de la pobreza. Tal es el caso del Programa Alta de Connecticut (presentado por Cabanillas) y el de inconstitucionalidad del cobro en la Universidad Simón Bolívar de Venezuela (presentado por Pérez).

87 O'Donnell, Guillermo, *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, 1998, págs. 4-5.

88 Porras Ponceleon, Temir. “Venezuela: les ambiguïtés de la *révolution bolivarienne*”. *Problèmes d'Amérique latine*, 39(octobre-décembre), 3-23, 2000, págs. 5-6.

of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created by) the State and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange of observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports”⁸⁹.

Por otro lado, en vista que el Estado liberal debe garantizar, como mínimo, la vigencia de la universalidad de los principios de libertad e igualdad inherentes al contrato social moderno, este debe también ser autónomo de intereses particulares. El Estado “es el único actor potencialmente universalista, y para actuar en nombre del interés general precisa estar aislado de las presiones sociales y capacitado para realizar las políticas que considera las mejores”⁹⁰. Como indicaba John Stuart Mill⁹¹, una sociedad de iguales no puede existir si todos los intereses en competencia no son considerados equitativamente. Y aquí, la independencia del Poder Judicial es fundamental. No sólo garantiza la aplicación del principio de igualdad en las interacciones políticas, sino también la protección de los actores políticos y de las y los ciudadanos ante la acción del Estado. En palabras del IIDH, “para que la democracia tenga un resguardo institucional es imprescindible que la acción política se vea acompañada de la posibilidad de tener acceso a los tribunales, al menos potencialmente. Esa actuación judicial puede consistir en la declaración de que una omisión estatal constituye una violación del derecho de que se trate, por una parte, y en el emplazamiento al Estado a realizar la conducta debida”⁹².

En América Latina y el Caribe, sin embargo, y ante el ideal de un Estado autónomo, se erigen “Estados reales” sin capacidad técnica para dirigir procesos políticos y económicos internos e internacionales capaces de producir una reducción de las desigualdades y de la pobreza. En principio, esta

89 Schmitter, Philippe C. “Still the Century of Corporatism?” *Review of Politics*, 36, 85-131, 1974, pág. 13.

90 Przeworski, Adam, & Limongi, Fernando. “Regímenes políticos y crecimiento económico”. *Desarrollo Económico*, 34(134), 163-179, 1994, pág. 168.

91 Mill, John Stuart. *L’Utilitarisme*. Champs-Flammarion, Paris, 1999, pág. 94.

92 IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales...* pág. 26.

observación es todo menos sorprendente, ya que desde Platón y Aristóteles se sabe que la equidad formal no es suficiente⁹³, y por ello son necesarias políticas públicas que equilibren ciertas desventajas que afectan a los campesinos, trabajadores, mujeres y actores no privilegiados, para que tengan las mismas opciones de ejercer sus derechos que la élite económica. Esto, a su vez, es el producto de un Estado proactivo en materia económica. En América Latina y el Caribe no sólo no son la regla políticas con estas características – los Estados son en muchos casos, herramientas de familias o pequeñas sectas más interesadas en defender sus privilegios⁹⁴ que el interés general –, sino que además, las pocas intervenciones estatales que existían, así fuesen estas clientelistas, fueron limitadas por el Consenso de Washington.

2.2 El Estado latinoamericano y el Estado Democrático de Derecho

a) Estados fuertes, Estados débiles y colapsos estatales

Según Max Weber, el Estado es el depositario del monopolio en el uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado⁹⁵. Autores como Robert Rotberg, señalan que la principal misión del Estado-Nación es brindar “bienes públicos” a las y los ciudadanos que viven dentro de sus parámetros territoriales, iniciando por la seguridad humana, el bien más importante y continuando con los DCP (que permiten la participación ciudadana en los procesos políticos) y bienes públicos como infraestructura, educación y salud⁹⁶. Ahora bien, algunos Estados logran cumplir mejor con estas

93 O'Donnell, *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America...*, pág. 6.

94 Chesterman *et al.*, *Making States Work: From State Failure to State-Building...*, pág. 2.

95 Esa “legitimidad” implica que no sólo es necesario reforzar las capacidades del Estado para aplicar la ley, sino además garantizar que la forma en la que se protejan los derechos ciudadanos sea “democrática”. Como se sabe en América Latina y el Caribe, “the consolidation of state power can be used in the name of national security and law and order to suppress individual, group or even majority demands on the government, and to plunder the resources of a society” (Ibídem, pág 2).

96 Rotberg, Robert I. “Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators”. In R. I. Rotberg (Ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror* (pp. 1-25). Cambridge: The World Peace Foundation., 2003.

funciones que otros⁹⁷. Aquellos que logran brindar bienes públicos de calidad – seguridad humana, DCP y DESC –, son calificados como “Estados fuertes”, mientras que en donde los bienes públicos son obtenidos por medios privados a causa de un vacío de autoridad, se puede hablar de un “Estado en colapso”. Entre los dos, existen “Estados débiles”, en donde puede haber DCP sin DESC o viceversa, la infraestructura (calles, autopistas, puertos, aeropuertos) es insuficiente, y la seguridad está garantizada a diversos grados. En el continente americano, Estados como el canadiense y, en menor medida, Chile, entran en la primera categoría, mientras que Haití forma parte de la segunda; entre los dos, se encuentra la mayoría de países latinoamericanos. El Estado salvadoreño, por ejemplo, no tiene la misma capacidad administrativa para brindar servicios públicos que el Estado canadiense; sin embargo, en El Salvador el Estado controla el conjunto de su territorio, algo que ha escapado históricamente al Estado colombiano. Un Estado incapaz de ejecutar políticas públicas debe ser considerado no como un asunto burocrático en el corto plazo sino como un problema institucional de largo plazo⁹⁸.

Una de las lecciones del período 1980-2000, momento durante el cual se aplicaron programas de ajuste estructural en varias partes del mundo – América Latina y el Caribe incluidas –, es la necesidad de viabilizar Estados de forma tal que por lo menos puedan proteger y dar seguridad a sus poblaciones⁹⁹. En ese sentido, autores como Fukuyama¹⁰⁰ señalan que, en retrospectiva, se puede concluir que el énfasis acordado por el Consenso de Washington a la reducción del sector público congeló la agenda de construcción del Estado, en

97 Esta idea está basada en el postulado según el cual para ser eficaz, el Estado necesita de un aparato burocrático desarrollado y profesional, el cual es el producto de un delicado y complejo proceso de construcción estatal a largo plazo (lo cual implica que no todo Estado posee las capacidades burocráticas que necesita cuando las necesita) (Rueschemeyer, Dietrich, & Evans, Peter B. “The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention”, In P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, and Sidney, 1985, págs. 48-49).

98 *Ibíd.*, pág. 51.

99 Tschirgi, Necla. *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing*. International Peace Academy, New York, 2003, pág. 11.

100 Fukuyama, Francis. “The Imperative of State-Building”. *Journal of Democracy*, 15(2), 17-31., 2004, pág. 20.

un momento en donde, además, aumentaron las expectativas ante el (re)surgimiento de regímenes democráticos. La brecha entre expectativas crecientes de la población ante este nuevo marco institucional y las capacidades decrecientes del Estado producto de la aplicación de los enfoques y medidas neoliberales, explican en mucho el “desencanto democrático” al que se han enfrentado diversas democracias de la tercera ola¹⁰¹. Dicho de otro modo, y refiriéndose a las capacidades del Estado y a sus áreas de acción, “while the optimal reform path would have been to decrease the scope while increasing strength, many countries actually decreased both scope and strength”¹⁰². López Arellano, en su estudio sobre el efecto de la aplicación de preceptos neoliberales a los sistemas de salud, se refiere a una paradoja sociosanitaria, definida como la desfinanciación de los sistemas públicos de salud que provoca un deterioro del servicio¹⁰³.

101 Por ejemplo, ver, Cerdas, Rodolfo. *El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá*. San José, Red Editorial Iberoamericana Centroamérica S.A., Costa Rica, 1992. Una ola de democratización es un proceso de cambio institucional que inicia en un marco autoritario y termina, idealmente, en la adopción de reglas democráticas. Se refiere a “ola” cuando, a nivel mundial, el número de transiciones del autoritarismo hacia la democracia es mayor al número de transiciones que van de la democracia hacia el autoritarismo. Desde un punto de vista histórico, se han identificado tres olas. La primera (1828-1926) corresponde a las democratizaciones de Europa y América del Norte. La segunda (1943-1962) incluye países como Alemania occidental, Austria, Corea del Sur, Italia y Japón. Se incluyen aquí casos como el de Costa Rica y Guatemala. La tercera inicia en Europa del Sur (España y Portugal) a inicios de la década de los setenta, cuando colapsan las dictaduras de Franco y Salazar. Entre cada ola se observan movimientos de regresión democrática (por ejemplo, en Guatemala luego del golpe de Estado contra Arbenz). Para más detalles, ver, Huntington, 1991.

102 Fukuyama, “The Imperative of State-Building”..., pág. 26.

103 Habrá que añadir que el impacto del neoliberalismo va más allá de las capacidades del Estado para abarcar la definición misma de los bienes y servicios a los cuales tiene derecho la ciudadanía. En el caso de la salud, el neoliberalismo mercantiliza este derecho e incita a la exclusión para respetar los criterios gerenciales de gestión de los servicios. En este modelo, “los pobres reciben atención focalizada a través de paquetes básicos y los no pobres resuelven sus necesidades de atención en el mercado, profundizando los procesos de exclusión y el acceso limitado a servicios de calidad (López-Arellano, “Desigualdad, pobreza, inequidad y exclusión”..., pág. 3).

b) Vigencia del Estado Democrático de Derecho

La estabilidad producto de la gestión pacífica de conflictos no es sólo el resultado del respeto de las instituciones por parte de los actores individuales y colectivos, sino también de la naturaleza democrática de dichas reglas del juego¹⁰⁴. Kritz resume la idea de la siguiente forma: “It is essential [...] to distinguish between the Rule of Law and simply rule by law. Broad concepts like democracy and the Rule of Law can easily be distorted. Even totalitarian regimes frequently use law as a tool in their arsenal of mechanisms for social control”¹⁰⁵. Según O'Donnell, el Estado Democrático de Derecho garantiza el respeto de los DCP por medio de la puesta en vigencia de los tres mecanismos de imputabilidad anteriormente mencionados, que tienen como meta la afirmación de la equidad política de las y los ciudadanos y su protección de los abusos de las autoridades públicas¹⁰⁶.

104 O'Donnell, Guillermo, “Why the Rule of Law Matters”, *Journal of Democracy*, 14 (4), 2004, pág. 34.

105 Kritz, Neil J. “The Rule of Law in the Postconflict Phase. In C. A. Crocker”, F. O. Hampson & P. Aall (Eds.), *Managing Global Chaos* (pp. 587-606). United States Institute of Peace, Washington, 1996, pág. 587.

106 La noción de Estado de Derecho no es sinónima de *État de droit*, o *Rule of Law*, cuyo sentido es mejor capturado por la expresión “Estado Democrático de Derecho”. En su acepción minimalista, indica O'Donnell, (“Why the Rule of Law Matters”... págs. 33, 36), “Rule of Law” refiere a la ley pública y escrita, que es promulgada por una autoridad competente previamente a los hechos que son objeto de regulación, y que es “limpiamente” implementada por el Poder Judicial. Contrariamente al *État de droit* o a la idea de *Rule of Law*, es entonces, la idea de que “derecho” no implica que éste sea democrático (por ejemplo, la Constitución de Pinochet fue considerada, en su momento, como el “derecho” vigente en Chile). Pero además, las expresiones en francés o inglés suponen que no existe brecha, o que ésta es mínima, entre las formalidades constitucionales y las realidades sociopolíticas. Por “limpia aplicación” de la ley, O'Donnell refiere al hecho de que la implementación administrativa (o adjudicación judicial) de la ley es equivalente en casos similares, ejecutada sin tomar en cuenta consideraciones de clase, estatus o cantidades relativas de acumulación de poder, y según procedimientos preestablecidos, conocidos, y que permiten que los intereses y percepciones individuales sean expresados en cada caso. Basado en Joseph Raz, define entonces, varias características que deben tener las leyes para ser consideradas democráticas, entre las que se encuentran las siguientes: (a) deben ser prospectivas, abiertas y libres; (b) deben ser relativamente estables; (c) su elaboración debe estar enmarcada por procedimientos claros, estables y conocidos; (d) la independencia del Poder Judicial debe estar garantizada, y (e) las cortes deben ser fácilmente accesibles. Un Estado Democrático de Derecho es entonces un aparato burocrático

Nótese que un Estado Democrático de Derecho implica igualdad en dos sentidos: por un lado, la igualdad existe porque la ley fue establecida con anticipación y es objeto de regulación por medio de normas constitucionales; por el otro, los derechos y obligaciones establecidos se basan en el principio (universal) de ciudadanía, que convierte a los individuos en personas legales en pie de igualdad¹⁰⁷. Además, sólo cuando rige el Estado Democrático de Derecho existe imputabilidad vertical (social y electoral) y horizontal (pesos y contrapesos institucionales), sin lo cual es imposible empoderar a las y los ciudadanos¹⁰⁸.

The Rule of Law – or *Estado de Derecho* – should be conceived not only as a generic characteristic of the legal system and the performance of the courts, but also, and mostly, as the legally based rule of a democratic state. This entails that there exists a legal system that is itself democratic, in three senses: 1) It upholds the political rights, freedoms, and guarantees; 2) it upholds the civil rights of the whole population; 3) it establishes networks of responsibility and accountability which entail that all public and private agents, including the highest state officials, are subject to appropriate, legally established controls of the lawfulness of their acts¹⁰⁹.

El “Estado Democrático de Derecho” permite entonces entender a la democracia no sólo como un asunto de instituciones, sino también como una relación entre ciudadanía y autoridades. Es la garantía de DCP la que permite a la democracia transformar individuos en ciudadanos, es decir en agentes con derechos y deberes. Pero es también la garantía de DESC la que permite a las y los individuos ejercer esos derechos. La lógica es completamente diferente a la de otros regímenes políticos. Contrariamente al corporativismo, por ejemplo, y en su calidad de ciudadana, una persona no es la

que se rige de y aplica eficazmente normas legales que tienen esas características. *Ibidem*, pág. 35.

107 *Ibidem*, pág. 33.

108 Para una discusión, ver, Smulovitz, Catalina, & Peruzzotti, Enrique. “Societal Accountability in Latin America”. *Journal of Democracy*, 11(4), 2000, págs. 147-158; Castaño, Gabriel Murillo, & Ramírez, Freddy Osorio. “La Calidad de la Democracia Colombiana: Perspectivas y Limitaciones.” *América Latina Hoy*, 45, 2007, págs. 47-68; O’Donnell, Guillermo. “Delegative Democracies”. *Journal of Democracy*, 5(1), 1994, págs. 34-41; O’Donnell, Guillermo, “Why the Rule of Law Matters”... pág. 37.

109 O’Donnell, Guillermo, “Why the Rule of Law Matters”... pág. 36.

destinataria de políticas asistencialistas, sino un ciudadano digno, en igualdad de derechos y oportunidades que sus similares¹¹⁰, y que tiene derechos que el Estado debe respetar, proteger y promover: “Democracy is not only a (polyarchival) political game but also a particular mode of relationship, between state and citizens, and among citizens themselves, under a kind of Rule of Law that, in addition to political citizenship, upholds civil citizenship and a full network of accountability”¹¹¹.

El mismo argumento es válido para los derechos colectivos: no es legítimo alcanzar objetivos ligados a la construcción del Estado-Nación “excluyendo o quitando poder a minorías, como tampoco es hacerlo imponiendo costes y cargas a grupos que a menudo se encuentran ya en situación desfavorecida”¹¹². En los países multinacionales, el Estado debe tratar en igualdad de condiciones a las diferentes colectividades que participan en el proceso de construcción plurinacional. Como se indicó anteriormente, la democracia ofrece a las personas en pobreza la oportunidad de obtener reparación por medio de la acción colectiva¹¹³. Pero para que el sistema funcione, los derechos y obligaciones ligadas a la ciudadanía política deben estar en vigencia como característica intrínseca a la persona legal¹¹⁴. “In a democratic equilibrium, the protagonists obey the verdicts of the polls and limit their actions to those enabled by law. They participate in a competition that is regulated by rules and they obey the results [...] Democracy, in a well-known phrase, is the ‘only game’ in town”¹¹⁵.

c) La brecha entre la América Latina y el Caribe que queremos y los que tenemos

Existe actualmente en América Latina y el Caribe, como a lo largo de su historia colonial y poscolonial, un estado de desprotección de las personas pobres. No solamente es que en la región, como decía Monseñor Óscar Romero, no tengan ellos voz, sino que pocas veces han tenido quien los

110 Ibídem, pág. 38.

111 O'Donnell, Guillermo, *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America...* pág. 17.

112 Kymlicka, *La política vernácula...*, pág. 11.

113 Przeworski, “The Games of Transition”..., pág. 127.

114 O'Donnell, Guillermo, “Why the Rule of Law Matters”... págs. 32-33, 36.

115 Przeworski, “The Games of Transition”..., pág. 269.

escuche¹¹⁶. Los pobres latinoamericanos no “tienen acceso a servicios de protección jurídica ya sea por desconocimiento de sus derechos, por falta de recursos, por barreras geográficas o por la precariedad e ineficiencia de los servicios de justicia que los llevan a la revictimización e indefensión”¹¹⁷. Por supuesto, la naturaleza excluyente de las democracias liberales de finales del siglo XIX e inicios del XX, el corporativismo propio del populismo al período 1950-1960 y el autoritarismo de los años 1960-1970, explican, en buena medida, esta situación¹¹⁸. Con la llegada de la tercera ola de democratización a América Latina y el Caribe, crecieron las expectativas de reparación de las injusticias históricas. ¿Cómo es posible explicar la persistencia de la pobreza y la desigualdad en la América Latina y el Caribe de hoy?

Tres argumentos han sido desarrollados para dar respuesta a esta interrogante. En primer lugar, si se adhiere a la idea de que la tercera ola de democratización ha llegado a su fin, dos razonamientos pueden ser explorados. Al estudiar la “calidad” de las democracias, se pueden estudiar cinco dimensiones ligadas a la “buena gobernanza” – la decisión electoral, la participación, las respuestas a la “voluntad popular”, la “responsabilidad” y la soberanía –, pero se puede también partir de bases metodológicas cuestionadas, como lo son los indicadores de democracia de Freedom House¹¹⁹. En síntesis,

116 Pérez Murcia, *Pobreza, derechos humanos...*, pág. 4.

117 IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales...* pág. 21.

118 La llamada época liberal de fines del siglo XIX e inicios del XX corresponde a una serie de democracias restringidas que, lejos de otorgar derechos (universales), limitó la ciudadanía según consideraciones de educación, estatus social y/o género. El populismo del período 1940-1960 abrió el sistema político a todos los “excluidos” del momento (clases medias emergentes, obreros urbanos sindicalizados, etc.), pero no incluyó las áreas rurales o sectores minoritarios (indígenas, afrodescendientes) que continuaron siendo excluidos. La reacción autoritaria a los “excesos del populismo” de los años setenta corresponde a la llegada al poder de una (nueva) élite que buscó “despolitizar” la política. En casos como Chile, este período correspondió a la llegada al poder de la élite financiera tecnócrata educada en Chicago. En la mayor parte de países latinoamericanos, estos actores accedieron al poder en la época de la apertura democrática. La aplicación de las recetas del Consenso de Washington empeoró la exclusión económica de numerosos sectores sociales.

119 Para mayores detalles con respecto a las cinco dimensiones, ver, Joffres, Adeline. “Calidad de la democracia, América Latina Hoy”. Revista de Ciencias Sociales, n. 45, Ediciones Universidad de Salamanca, abril 2007, Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Salamanca, 2007. Para una discusión con respecto a las limitantes y variaciones

los expertos no han llegado a un acuerdo con respecto a la mejor forma de definir y medir la “calidad” de la democracia. Desde este ángulo, el IIDH ha argumentado que la cuestión de la pobreza en América Latina y el Caribe “es un problema de la calidad de la democracia, porque en la pobreza están los mayores índices de ausentismo, deserción”, y a menor educación, menores son las capacidades de la ciudadanía para ejercer su libertad de expresión, a formarse una opinión con respecto a sus gobernantes, y a mostrarse interesado por preservar el régimen democrático¹²⁰.

Ahora bien, y siempre suponiendo que las transiciones han terminado, si los “puntos de llegada” de las transiciones no corresponden, en su mayoría, a democracias liberales, es posible elaborar tipologías de regímenes políticos. El ejercicio aquí no apunta a medir el “grado” alcanzado de democracia, sino la distancia existente entre el régimen real de un país y el ideal-tipo de poliarquía definido por autores como Dahl. La teoría de la transición a partir de autoritarismos señaló, desde su publicación inicial, que estos procesos de cambio político pueden ser bloqueados y revertidos, y terminar en algún tipo de autoritarismo o de “régimen híbrido” o dirigirse hacia una “alternativa revolucionaria”¹²¹.

Desde un punto de vista metodológico, la adopción o rechazo de cada una de estas alternativas tiene un impacto sobre la forma de aprehender la relación existente entre los regímenes políticos y la violación de derechos humanos. Una baja calidad de la democracia podría ser el resultado de la

del concepto de gobernanza, ver, Dingwerth, Laus, & Pattberg, Philipp. “Global Governance as a Perspective on World Politics.” *Global Governance*, 12, 2006. Para una investigación sobre la calidad de la democracia basada en los indicadores de Freedom House, ver, McClintock, Cynthia, & Lebovic, James H. “Correlates of Democratic Quality in Latin America during the 1990’s”, *Latin American Studies Association*. Dallas, Texas, 2003.

120 Cuéllar, Roberto, “Presentación”, *Revista IIDH*, vol. 48... pág. 4.

121 O'Donnell, Guillermo, & Schmitter, Philippe C. *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* (Vol. 4). Editorial Paidós. Buenos Aires, Barcelona et México D.F., 1988, pág. 19. El concepto que refiere a un régimen híbrido caracterizado por la presencia de mecanismos de imputabilidad vertical y ausencia de imputabilidad horizontal fue desarrollado por O'Donnell, (1994 y 1997). Para una discusión sobre los regímenes políticos latinoamericanos, ver, Mainwaring, Scott, Brinks, Daniel, & Pérez-Liñán, Aníbal. “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999”. *Studies in Comparative International Development*, 36(1), 37-65, 2001.

violación de derechos humanos, como también la violación puede ser el producto de una democracia de “mala calidad” (como, de hecho, parece indicar el IIDH en la cita antes mencionada). Sin embargo, si se acepta que el resultado de la tercera ola de democratizaciones en América Latina y el Caribe es, en la mayoría de los casos, “regímenes híbridos”, en donde el respeto o irrespeto de derechos humanos depende de configuraciones institucionales específicas, entonces se abren nuevas puertas de investigación. Deberá recordarse aquí que las probabilidades de violencia son mayores en los regímenes híbridos que en los democráticos y autoritarios, ya que mientras el autoritarismo “resuelve” el problema de las demandas socioeconómicas por medio del debilitamiento de la capacidad de los ciudadanos organizados para reivindicar, la democracia no puede, por su misma naturaleza, bloquear las demandas ciudadanas, y desconocer o rechazar los DESC¹²². En síntesis, existen actualmente en América Latina y el Caribe configuraciones institucionales que obstaculizan el respeto y la protección de los derechos humanos

Cuadro 2. Debilidades del Estado Democrático de Derecho en América Latina y el Caribe

Con respecto a las leyes vigentes	A pesar de las reformas propulsadas en los últimos 30 años, siguen existiendo en América Latina y el Caribe leyes y regulaciones administrativas discriminatorias contra mujeres, miembros de comunidades indígenas y varios grupos minoritarios, como los GLBTT (gay, lesbianas, bisexuales, transexuales y transgénero).
Con respecto a la aplicación de la ley	La ley es manipulada e instrumentalizada en contra del “enemigo”. Al contrario, los privilegiados se sustraen de la ley, según la vieja tradición latinoamericana de ignorar o reinterpretar la ley, siempre a favor de la élite y en contra de los grupos relegados.

122 IIDH/CEPAL, *La igualdad de los modernos...* pág. 15; Regan y Henderson, 2002, pág. 130.

POBREZA Y DERECHOS HUMANOS: HACIA LA DEFINICIÓN DE
PARÁMETROS CONCEPTUALES DESDE LA DOCTRINA Y
ACCIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Distorsiones en la relación entre las agencias estatales y las y los ciudadanos ordinarios	La ilustración más clara es la del pobre que trata de obtener los servicios a los que tiene derecho como ciudadano cuando interactúa con la burocracia estatal. Mientras los privilegiados elaboran estrategias para evitar este contacto (recurriendo a menudo al mercado), el pobre, que no tiene opción; no sólo debe luchar para obtener lo que debería ser derecho, sino que además debe tolerar el desdén con el que en muchas ocasiones es tratado, en clara afrenta a su dignidad.
Obstáculos a la accesibilidad al Poder Judicial y al “debido proceso”	En la mayoría de países latinoamericanos, el Poder Judicial está lejos del ciudadano y es, además, lento, costoso, inentendible e inaccesible.
Vacíos estatales	En muchos lugares (en zonas rurales alejadas, zonas fronterizas o en la periferia de las zonas urbanas), puede haber presencia de empleados públicos y edificios estatales, pero no existe vigencia de la legalidad democrática.
Fuente: O'Donnell, Guillermo, “Why the Rule of Law Matters”... págs. 39-41. Ver también, O'Donnell, Guillermo, <i>Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America...</i>	

En segundo lugar, si se adhiere a la idea de que la transición no ha terminado – aquí la dificultad es contraria a la anterior, es decir, concebir la democratización como un proceso infinito e inacabado –, también es posible argumentar que existen hoy en día en América Latina y el Caribe condiciones para una mayor violación de derechos humanos. Por supuesto, queda aún por indicar – y el reto es aquí tan complejo como el de definir la “calidad” –, qué se debe entender por “consolidación” democrática. En efecto, si se argumenta que los regímenes políticos siguen en transición, es porque se concluye que no se ha llegado al punto a partir del cual se puede afirmar que la democracia se ha consolidado, lo que significa que al menos se tiene claro a dónde se debe trazar la línea. Sin embargo, es posible argumentar que durante los periodos de cambio político, la incertidumbre y el riesgo aumentan porque las demandas sociales, anteriormente reprimidas, pueden expresarse en un marco en donde aún no existen los canales institucionales necesarios para garantizar una gestión pacífica de conflictos¹²³. Dicho de otra forma, aunque a largo plazo

123 Busumtwi Sam, James. “Development and Peacebuilding: Conceptual and Operational Deficits in International Assistance”. In T. M. Ali & R. O. Matthews (Eds.), *Durable Peace. Challenges for Peacebuilding in Africa* (pp. 315-353), University of Toronto Press, Toronto, Buffalo,

la democracia favorezca el respeto a los derechos humanos, a corto plazo, y en el contexto de una transición, es de esperar que un proceso de democratización sea acompañado por un aumento de la violación de los mismos¹²⁴.

En tercer y último lugar, si se presume que el resultado de las transiciones latinoamericanas ha sido la consolidación, a nivel institucional, de democracias representativas – es decir si se desea argumentar que existen “democracias” en todos los países latinoamericanos –, es necesario introducir en el análisis la diferencia entre las instituciones formales y las interacciones sociopolíticas reales. Cuando Przeworski¹²⁵ señala que las constituciones no son ni suficientes ni necesarias para garantizar la supervivencia de la democracia (crear instituciones y hacer elecciones no implica que las reglas de derechos humanos y del juego democrático sean respetadas), lo que hace es darle la razón a Levitsky y Murillo¹²⁶, quienes afirman que los análisis sobre las instituciones políticas a menudo dan por un hecho que las reglas del juego son implementadas tal y como han sido aprobadas, aun cuando no es extraño observar considerables variaciones del grado de respeto de las instituciones¹²⁷.

Ahora bien, más allá de las discusiones sobre el cambio político y los regímenes, e independientemente del enfoque que se privilegie, se debe recalcar que la debilidad de los

et Londres, 2004; Carothers, Thomas. “The Sequencing” Fallacy.” *Journal of Democracy*, 18(1), 2007, pág. 16; Mansfield, Eduard D., & Snyder, Jack. “The sequencing ‘fallacy’”. *Journal of Democracy*, 18(3), 2007, pág. 5.

124 Una discusión al respecto es desarrollada por Zielinski, 1999, pág. 213.

125 Przeworski, Adam. “Democracy as an Equilibrium”. *Public Choice*, 123(3/4), 2005, pág. 267.

126 Levitsky, Steven, & Murillo, María. “Variation in Institutional Strength” in *Latin America: Causes and Implications. Paper presented at the Latin American Studies Association*, Puerto Rico., 2005, pág. 3.

127 Una forma de abordar el análisis del grado de “debilidad institucional” es desarrollando su estudio en dos variables, el grado de aplicación de las normas y la estabilidad. A partir de estos dos ejes, es posible identificar cuatro posibilidades teóricas: (a) instituciones formales estables que están vigentes; (b) instituciones formales inestables que están vigentes; (c) instituciones formales estables que no están en vigencia; (d) instituciones formales inestables que no están en vigencia. Mientras que (d) representa el tipo “puro” de debilidad institucional, (a) representa instituciones fuertes, en donde no existe brecha entre el *pays* formal y el *pays* réel. Para más detalles, ver, Levitsky y Murillo, “*Variation in Institutional Strength...*”

Estados latinoamericanos no ha disminuido –más bien ha aumentado–, durante la tercera ola de democratización¹²⁸. En América Latina y el Caribe, la pobreza es “causa” de violación de derechos humanos (también) porque los pobres no tienen la capacidad para ejercer y hacer valer sus derechos, lo que normalmente está vinculado a la existencia de Estados débiles, incapaces de hacer valer las normas (democráticas) vigentes a nivel constitucional.

Cuando el Estado no puede garantizar que sus estructuras internas respeten los derechos de toda la ciudadanía, en condiciones de dignidad, igualdad e inclusión, las políticas públicas no crean la igualdad de oportunidades que garanticen una vida digna sin discriminaciones basadas en el género, la edad, la pertenencia a un grupo étnico determinado o la preferencia sexual. En América Central, por ejemplo, existen contextos de debilidad de mecanismos de imputabilidad, situación que forma parte de un fenómeno más general de debilidad de las “democracias centroamericanas”¹²⁹. En otras palabras, ha existido a menudo en América Latina y el Caribe una brecha entre los países legales (democráticos) proclamados en las constituciones y los países reales (no democráticos) de las democracias restrictivas¹³⁰, los experimentos “socialistas” y los populismos y autoritarismos que han caracterizado a la región a lo largo de su vida poscolonial. Además, se han registrado situaciones en donde una democratización a nivel nacional coexiste con enclaves autoritarios subnacionales. Áreas nacionales “no democráticas” y autoritarismo subnacional son un hecho en muchas democracias del mundo en vías de desarrollo y del poscomunismo¹³¹. En estos casos de yuxtaposición de regímenes políticos es muy probable que una de las primeras víctimas sean los derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

128 O'Donnell, Guillermo, *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America...* pág. 11.

129 Región, Proyecto Estado de la. *Segundo informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. United Nation Development Program, San José, 2003, págs. 195, 237.

130 O'Donnell, Guillermo, “Illusions About Consolidation” In L. Diamond, M. F. Plattner, Y.-h. Chu & H.-m. Tien (Eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*, The John Hopkins University Press. Baltimore et Londres, 1997, pág. 49.

131 Gibson, Edward L. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries*, Latin American Studies Association. San Juan (Puerto Rico), 2006, págs. 1-2, 4, 19; O'Donnell, Guillermo, *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America...* pág. 12.

3. Líneas generales de investigación: recomendaciones preliminares

La investigación aplicada del IIDH debe inscribirse en las tendencias contemporáneas de pesquisa en ciencias sociales. En Ciencia Política, específicamente en el área de la política comparada, esto implica adoptar enfoques centrados en las instituciones, que sean sensibles a las brechas entre teoría y práctica, y que acuerden una importancia central al rol del actor político como agente del cambio. En el área de las Relaciones Internacionales, importantes son hoy en día las áreas de la (re)construcción estatal (*state-building*), así como todo lo relacionado con la “buena gobernanza”. En el área del Pensamiento Político, muchos de los esfuerzos se concentran hoy, al menos en lo referente a los debates propios del liberalismo, en definir un punto de encuentro entre derechos individuales y colectivos, de las minorías frente a las mayorías (y entre minorías entre sí), integrando también elementos propios de la perspectiva de género. Y en la Ciencia Económica prima en la actualidad el enfoque del desarrollo sostenible, la gestión del conocimiento y la adopción de modelos de negocios inclusivos que, a la luz de la búsqueda de ganancias en el mercado, integre plena y establemente a poblaciones pobres a las cadenas productivas de las empresas, con el doble propósito de mejorar la rentabilidad de unas y las condiciones de vida de las otras, en una dinámica de “ganar-ganar”.

Partiendo de los supuestos que (a) pocas instituciones académicas están desarrollando este tipo de reflexión aplicada al caso latinoamericano; (b) las mujeres, indígenas y afrodescendientes, mayoritarios en muchos países, así como otros grupos siempre minoritarios, son víctimas de abuso de sus DCP y DESC a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe, y (c) el IIDH puede continuar realizando investigación aplicada en todo el Continente americano (lo cual brinda una óptica internacional construida desde una posición privilegiada en lo que a las posibilidades de realizar estudios comparados se refiere). Este acápite se basa en la idea de que el IIDH puede hacer una contribución mayor, diferente y necesaria a la comprensión de las relaciones entre pobreza y derechos humanos. Se articula en dos partes. En la primera, se identifican o especifican temas relacionados a la cuestión de la pobreza. Se ofrecen también algunas ideas

preliminares con respecto a un piso estándar mínimo de protección de derechos humanos concordante con el respeto a la dignidad de la persona humana. En la segunda, se formulan recomendaciones prácticas a corto plazo para orientar la investigación aplicada y se define un corpus bibliográfico prioritario a explorar. El capítulo finaliza con una reflexión con respecto a la “praxis política” del IIDH.

Sin pretender ser exhaustiva, esta sección identifica cinco áreas de investigación aplicada en donde el IIDH puede posicionarse como un centro de convergencia de diversas agendas de investigación: (a) la “construcción del Estado”; (b) la cuestión de la “calidad de vida” y el “bienestar”; (c) la gobernanza; (d) la influencia de los modelos económicos en el respeto de los derechos humanos, y (e) los regímenes políticos. Como ejes metodológicos transversales, se hace imprescindible reflexionar sobre el tema de la sostenibilidad. Dicha prioridad se justifica al menos de dos maneras. En primer lugar, la historia política poscolonial de América Latina y el Caribe muestra progresiones y regresiones en términos de democratización, lo cual sugiere que las conquistas que se lograron en materia de DCP y DESC no han sido sostenibles. En segundo lugar, es urgente redoblar el esfuerzo para elaborar mejores conceptos e indicadores¹³². Como entidad académica, es deber del IIDH no asociarse con una concepción o perspectiva específica, sino crear un espacio libre e imparcial de discusión. Sin embargo, ese mismo academicismo obliga a definir claramente los conceptos con los que se trabaja.

Si bien se trata de dar pasos hacia la clarificación conceptual, mucho trabajo queda por hacer, sobre todo si se toma en consideración que aquí se encuentra una de las fuentes potenciales de contribuciones del IIDH a las formas sobre cómo se concibe y se tratan los derechos humanos. Reflexionando por analogía del estudio presentado por Stiglitz, Sen y Fitoussi¹³³ con respecto a la calidad de vida y el bienestar, es posible señalar que los indicadores que se establezcan para medir el grado de respeto de derechos humanos en relación con la pobreza y la inequidad deberán tomar en cuenta el grado de “sostenibilidad” de los mismos. ¿Cuáles son los vínculos entre el funcionamiento de los modelos económicos vigentes y la generación o persistencia de la pobreza y la desigualdad?

132 Stiglitz, Sen y Fitoussi, *Rapport de la Commission sur...*, pág. 8.

133 *Ibidem*.

¿Son estos modelos – sean estos neoliberales, capitalistas o bolivarianos y socialistas –, sostenibles a largo plazo en lo que se refiere al respeto de los DCP y de los DESC? Son estas preguntas las que se abordarán en las próximas páginas.

3.1 (De regreso a la cuestión de) las capacidades del Estado

La reflexión que se desarrolló con respecto al rol del Estado en la protección de los derechos humanos es apenas embrionaria. Existe en política comparada una larga tradición de estudios sobre el rol del Estado en la economía y en la sociedad, que van desde estudios marxistas y neo-marxistas – los estudios de Nikos Poulantzas con respecto a la “autonomía relativa del Estado” forman parte de los mismos –, hasta perspectivas que se inscriben en la tradición weberiana¹³⁴. Los temas específicos que se han abordado en esta tradición son múltiples, pero entre ellos se encuentra la cuestión de la capacidad Estatal y los factores que explican las intervenciones ineficaces¹³⁵. Propuestas teóricas que podrían reexaminarse a la luz de los derechos humanos no sobran, y van desde identificar diferentes tipos de Estados basados en sus relaciones con la sociedad –Estados predadores vs. Estados desarrollistas–¹³⁶, hasta estudios similares a los de Charles Tilly, en donde se analiza el proceso de construcción de los Estados contemporáneos *vis-à-vis* las secuencias de surgimiento de los Estados europeos¹³⁷.

En lo que nos concierne, vale la pena recalcar que si el Estado es concebido como un sistema burocrático coercitivo, legal y administrativo, que va más allá del gobierno y que intenta no solamente estructurar las relaciones entre la sociedad civil¹³⁸ y las autoridades públicas, sino también a lo interno de la sociedad civil, su importancia para crear un

134 Para una discusión, ver, Rueschemeyer, “Addressing Inequality”..., y Skocpol, Theda. (1985). “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research” In P. B. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge, Londres, New York, New Rochelle, Melbourne, et Sidney, 1985.

135 Evans, *Transnational Linkages and the Economic Role of the State...*

136 *Ibidem*.

137 Ver, por ejemplo, Migdal, Joel S. *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton University Press, Princeton, 1988.

138 Skocpol, “Bringing the State Back In”..., pág. 7.

contexto social más favorable a la protección de los derechos humanos es fundamental. Además, se señala actualmente que existen una serie de casos de falta de gobernanza – Haití es un caso evidente en el Continente americano –, ligados a debilidades estatales¹³⁹. Sería entonces pertinente profundizar la reflexión en esta dirección, ligándola a la cuestión de la gobernanza¹⁴⁰.

3.2 Calidad de vida, bienestar y derechos humanos

Las investigaciones existentes en el campo de la calidad de vida identifican dos tipos de bienestar, uno subjetivo y otro objetivo¹⁴¹. A nivel subjetivo, el “bienestar” se liga a aspectos como la evaluación cognitiva de la vida, la satisfacción, emociones positivas como el orgullo y aspectos negativos como el sufrimiento y la inquietud¹⁴². Dichas consideraciones pueden ser especialmente importantes para nuestros propósitos al teorizar con respeto a los derechos colectivos de grupos como la comunidad GLBTT. Si la pobreza no se refiere solamente a los aspectos materiales, y si ésta es también el resultado de la exclusión a derechos socioculturales de grupos específicos, entonces es válido interrogarse de qué forma la “dignidad” está ligada al “bienestar”. ¿No será que la dignidad es al bienestar como el hambre al alimento ingerido, o el anhelo de comprender a la educación recibida? Es decir, que mientras una (la dignidad) es la naturaleza humana y sus demandas, el otro (el bienestar) es la manera de satisfacerlas (condiciones materiales y espirituales para la existencia).

Un ejercicio conceptual en ese sentido permitiría sensibilizar la noción de “pobreza” a las experiencias vividas por grupos sociales específicos. Desde un punto de vista objetivo, la “calidad de vida” está relacionada a aspectos

139 Eizenstat, Stuart E., Porter, John Edward, & Weinstein, Jeremy M. “Rebuilding Weak States”. *Foreign Affairs*, 84(1 (janvier-février)), 2005, pág. 1.

140 Más adelante se darán detalles sobre este último concepto.

141 En general, se entiende por “calidad de vida” y “bienestar” las condiciones materiales de vida (ingreso, consumo y riqueza), salud, educación, actividades personales (incluyendo el trabajo), la participación en la vida política, las relaciones sociales, el medio ambiente presente y futuro, y la inseguridad (económica y física) (Stiglitz *et al.* *Rapport de la Commission sur...*, pág. 16).

142 *Ibidem*, pág. 18.

como la salud y la educación. Sin la primera, usualmente se considera que es imposible tener una “buena” vida, ello sin mencionar que ésta puede disminuir en duración. Existe también un consenso sobre el hecho de que la educación produce una serie de beneficios individuales y colectivos¹⁴³.

Resulta entonces, claro que esta discusión está relacionada a temas que fueron abordados en el capítulo anterior, como lo es la cuestión de la justicia. En efecto, el bienestar se refiere también a una cuestión de capacidades, es decir, a la posibilidad o libertad de todo individuo a escoger entre diversas opciones. Por supuesto, algunas “capacidades” son elementales, como la posibilidad de alimentarse o de escapar a una muerte prematura. Otras, sin embargo, tienen que ver con un nivel de educación que permita una participación política activa¹⁴⁴. Para vivir una vida libre de discriminación racial, religiosa, o sexual, los DCP y DESC deben estar garantizados. Desde un punto de vista metodológico, esta observación sugiere que más que elaborar indicadores “novedosos” que no harían más que incitar la tendencia a proponer metodologías concurrentes para estudiar fenómenos interrelacionados, haría bien el IIDH en apostar a un ejercicio que le permita hacer madurar el marco conceptual presentado en el capítulo anterior, de forma tal que se logren utilizar indicadores que ya se han desarrollado en otras agendas de investigación, para medir fenómenos directamente relacionados a los derechos humanos.

3.3 La gobernanza

Los estudios sobre la gobernanza han aumentado en importancia desde mediados de la década del noventa. Como es el caso en la mayoría de conceptos aquí utilizados, se trata de una noción con múltiples referentes¹⁴⁵. La “gobernanza global”, por ejemplo, abarca los métodos de resolución de problemas colectivos que, según Rosenau, van más allá de las

143 Las personas educadas tienen, en general, una mejor salud, están menos expuestas al desempleo, mantienen mejores relaciones sociales y participan más en la vida política. Y a nivel colectivo, las sociedades constituidas por miembros mejor educados son más estables y justas (ibídem, págs. 49-51).

144 Ibídem, pág. 46.

145 Kazancigil, Ali, “La gouvernance: itinéraires d'un concept”. In J. Santiso (Ed.), *À la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet*, Éditions Karthala, Paris, 2002, pág. 121.

instituciones formales, involucran procesos de coordinación micro y macrosociales, y tienen efectos transnacionales¹⁴⁶. Se trata de “un conjunto de regulaciones que no emanan de una autoridad oficial sino del desarrollo de redes cada vez más interdependientes”¹⁴⁷. Sin embargo, a nivel nacional, y si por gobernanza se entiende la creación de redes basadas en el principio de resolución compartida de conflictos, una balanza “equilibrada” de intereses, y cánones compartidos de normas y valores sobre los que se asientan instituciones¹⁴⁸, es posible argüir que ésta no puede existir si no es en un contexto institucional democrático. En efecto, si la democracia es un régimen de resolución de conflictos, entonces en su ausencia es difícil establecer “redes interdependientes” de cooperación. No es por casualidad que Doyle relaciona “gobernanza” a factores como el multipartidismo y las elecciones libres y limpias¹⁴⁹, mientras que Nzongola-Ntalaja define los DCP como la base de la “gobernanza genuinamente democrática”¹⁵⁰. Por supuesto, y como ha sido el caso en otros puntos de nuestra discusión, se supone aquí que el Estado posee un mínimo de coherencia y de coordinación, es decir un mínimo de autonomía de los actores sociales para poder jugar un rol directivo¹⁵¹.

Tres son los elementos que justifican una extensión del marco conceptual del IIDH en ese sentido. En primer lugar, “gobernanza”, “pobreza”, “Estado Democrático de Derecho” y “derechos humanos”, están interrelacionados. En efecto, desde un punto de vista conceptual, *términos como buena gobernanza, Estado Democrático de Derecho (Rule of Law)* y democracia han sido empleados como sinónimos¹⁵². Además, se ha indicado que la pobreza es explosiva para

146 Dingwerth y Pattberg, *Global Governance as a Perspective...*, págs. 189-191.

147 Éthier, Diane. *Introduction aux relations internationales*. Les Presses de l'Université de Montréal. Montreal, 2003, pág. 260.

148 Messner, Dirk, & Nuscheler, Franz. “Global trends, globalization, and global governance”. In S. F. u. Entwicklung (Ed.), *Global Trends Frankfurt am Main*, Fischer, 1997, pág. 36.

149 Doyle, Michael W., “The John W. Holmes Lecture: Building Peace.” *Global Governance*, 13, 2007, pág. 10.

150 Nzongola-Ntalaja, Georges. “Citizenship, Political Violence, and Democratization in Africa”. *Global Governance*, 10, 2004, pág. 406.

151 Rueschemeyer y Evans, “The State and Economic Transformation”..., pág. 55.

152 Bassu, Giovanni, “Law Overruled: Strengthening the Rule of Law in Postconflict States”, *Global Governance* 14, 2008, pág. 21.

la gobernabilidad interna de sociedades con instituciones precarias. En segundo lugar, muchas de las violaciones de los derechos humanos tienen repercusiones internacionales, aunque hayan tenido lugar en el ámbito de la política nacional. En el tema de las migraciones – un tema que afecta no sólo a los latinoamericanos en Estados Unidos sino también a los centroamericanos en México, a los nicaragüenses en Costa Rica, a los haitianos en República Dominicana, a los colombianos en Ecuador y a los bolivianos en Argentina, sólo por mencionar algunos casos –, se señala que “el ‘Estado expulsor’ ha violado el derecho al trabajo de sus ciudadanos, lo que genera la migración como oportunidad de cambio de la situación vivida [y que la] complejidad se amplifica, en la medida en que el ‘Estado receptor’, generalmente continúa violando el derecho al trabajo de los migrantes que han pasado a formar parte de la categoría de ‘ilegales’”¹⁵³. En síntesis, muchas violaciones nacionales de derechos humanos requieren respuestas multilaterales, lo cual llama a trabajar bajo esquemas de cooperación horizontal propios de la gobernanza. En tercer lugar, y a nivel de la praxis en materia de protección de derechos humanos, se ha señalado que las principales organizaciones promotoras y protectoras de los derechos humanos – Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la Federación Internacional de Derechos Humanos –, adquieren más eficacia cuando actúan en red¹⁵⁴. Una “buena gobernanza” debería estar ligada a contextos de mayor respeto a los derechos humanos, en donde el Estado, por medio de sus políticas públicas, funge como ente reductor de desigualdades y, por ende, de los niveles de pobreza. Es también en un marco de “buena gobernanza” en donde los actores políticos, sean estos nacionales o internacionales, tienen más probabilidades de alcanzar sus objetivos, al menos en materia de derechos humanos, de forma tal que se pueda obrar de forma coordinada tanto a nivel nacional como internacional.

153 IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales...* págs. 21-22.

154 Forsythe, *Human Rights in International Relations...*, pág. 18

3.4 Modelos económicos y derechos humanos

De la misma forma en que se desarrolló un debate en torno a la relación entre regímenes políticos y derechos humanos, es posible preguntarse sobre el impacto de los modelos económicos sobre los derechos humanos. Al fin y al cabo, el IIDH se ha propuesto replantear, siempre desde el ángulo de los derechos humanos, lo que “tradicionalmente se ha buscado en la teoría del desarrollo, con tan malos resultados. Es decir, potenciar factores contribuyentes a crear un mejor entorno social con recursos para infraestructura, salud y educación de alta calidad, acceso pronto y costo eficiente a la justicia, fortalecimiento institucional y responder a las demandas de medios de vida”¹⁵⁵.

Décadas atrás se argumentó que los Estados ofrecen, en el contexto del capitalismo, una contribución única (que trasciende la lógica del mercado) y necesaria (porque el sistema capitalista la requiere) para el desarrollo y la producción de “bienes colectivos” que el sector privado no es capaz de producir¹⁵⁶. De hecho, no hay democracia que, después de haber generado un ingreso per cápita superior a USD 6.055 sobre una base anual, haya sucumbido ante el autoritarismo¹⁵⁷. Recuérdese además, que la reducción de las desigualdades puede convertirse en un instrumento para fomentar un crecimiento económico que permita reducir la pobreza de forma sostenible, tratando con dignidad a las y los ciudadanos¹⁵⁸. En sentido contrario, también se ha argumentado que el Estado (neoliberal) minimalista es, por definición, un violador de derechos humanos: “Liberalism’s dual pursuit of autonomy and equality is replaced in minimalism by a single-minded pursuit of autonomy understood largely as the social guarantee of the broadest possible sphere of private

155 IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales...* pág. 33.

156 Rueschemeyer y Evans, “The State and Economic Transformation...”, pág. 61.

157 De hecho, entre 1951 y 1990, la esperanza de vida de una democracia en un país con ingreso per cápita inferior a USD 1000, era de seis años; aquellas nuevas democracias cuyos ciudadanos tenían un ingreso de USD 1.001 a 3.000 podían esperar sobrevivir dieciocho años; finalmente, a 46 años se establecía la esperanza de vida de las democracias que generaban entre USD 3.001 y 6.055 para cada uno de sus ciudadanos (Przeworski, *Democracy as an Equilibrium...*, pág. 253).

158 Nel, *The Return of Inequality...*, pág. 703.

action, virtually irrespective of its social consequences”^{159/160}. En suma, explorar la relación entre “modelo económico” y derechos humanos es pertinente y necesario.

3.5 Cerrando el círculo de reflexión: de regreso a la cuestión de los regímenes políticos

Existe una tensión entre los principios de universalismo de los derechos humanos y la variedad de regímenes políticos presentes hoy en América Latina y el Caribe. Actualmente, se desarrollan en la región experimentos revolucionarios cuyo común denominador es la oposición a la democracia liberal o al menos a las democracias que existieron en América Latina y el Caribe en periodos anteriores. En estos casos, se da una tendencia a organizar la participación política según principios corporativistas, lo cual implica el establecimiento de una estructura de dominación destinada a reorganizar la participación de la sociedad civil en torno a y bajo el control del gobierno, para reinventar desde lo macro (un país) hasta lo micro (el individuo)¹⁶¹ en torno a un proyecto de sociedad “revolucionario”. Ahora bien, el Estado no evoluciona de forma desconectada del régimen. Dicho de otro modo, de la misma forma que un Estado **Democrático** de Derecho sólo puede existir en democracia, otros regímenes requieren de otros tipos de Estado para implementar las reglas del juego. Si el Estado tiende a ser una expresión de pactos, a actuar coherentemente como una unidad corporativista, a convertirse en una arena de expresión de conflictos sociales y a autopresentarse como el guardián de intereses “universales”,¹⁶² entonces es válido

159 Howard y Donnelly, *Human Dignity, Human Rights, and Political Regimes...*, pág. 807.

160 Si el inicio del neoliberalismo como programa político data de inicios de la década de los setenta, cuando el primer choque petrolero precipitó el fin de los acuerdos de Bretton Woods, entonces parece existir una relación entre el modelo económico y el respeto de los derechos humanos. Diversos investigadores han concluido que las desigualdades han aumentado en al menos 73 países durante las tres o cuatro últimas décadas del siglo XX. Ver, Nel, *The Return of Inequality...*, pág. 695.

161 Para mayores detalles, ver, Williamson, Peter J., *Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory*. SAGE Publications., London, Newbury Park, and New Delhi, 1989, págs. 207-218.

162 Rueschemeyer y Evans, “The State and Economic Transformation...”, 48

suponer que un régimen corporativista adecuará al Estado para convertirlo en instrumento que posibilite la obtención de los objetivos del régimen.

4. De las “escalas ideales” o los “pisos mínimos” en materia de derechos humanos

Una *polis* constituida por la ciudadanía es, como se explicó en el capítulo anterior, inherente a un régimen democrático, definido en el sentido poliárquico del término. En efecto, “[l]a representación política es parte integrante de la calidad de vida. Intrínsecamente, la posibilidad de participar en calidad de ciudadanos y de tener un rol en la elaboración de políticas, de oponerse sin temor y de expresarse contra lo que se considera erróneo [...] sirve de correctivo para los poderes públicos: puede obligar a los dirigentes y a las instituciones públicas a dar cuentas por sus actos [...] y a llamar la atención sobre las carencias importantes”¹⁶³. No regresaremos aquí a la teoría de la imputabilidad, pero sí es importante recalcar que un Estado Democrático de Derecho es fundamental para formar ciudadanos que, por medio de su acción colectiva, puedan rectificar injusticias. Habrá que añadir que un sistema de justicia imparcial y funcional – elemento intrínseco a un Estado Democrático de Derecho –, es imprescindible para aplicar la regla democrática tal y como ha sido pactado. De más está decir, el Estado debe ejercer el monopolio efectivo de la fuerza a lo largo y ancho del territorio bajo su jurisdicción¹⁶⁴. En suma:

163 Stiglitz et al., *Rapport de la Commission sur...* pág. 55.

164 La lucha por la igualdad de género y por el reconocimiento de los DCP a la comunidad GLBTT en América del Norte y en Europa, valida esta interpretación, por cuanto se refiere aquí a grupos organizados que, en un marco democrático, lucharon por derechos que les fueron reconocidos, y que posteriormente mantuvieron su movilización para exigir que las prácticas del Estado se adecuaran a los requerimientos que les fueron reconocidos desde un punto de vista formal. Fue de esta forma que se lograron conquistas sociales como el derecho al trabajo en caso de embarazo, el reconocimiento cívico a las uniones de parejas del mismo sexo, y el respeto a costumbres ancestrales consideradas como parte integrante de las identidades indígenas y que resultaron en una mejor “calidad de vida”, o en “vidas más dignas”, para los integrantes de estos sectores sociales.

In assessing the rule of law and its linkages with democracy [...] one should begin by defining a point below which, though there may be some rule by law, there is no rule of law. Having established more or less approximately such a cutting point, what lies above it is a multidimensional continuum showing the degrees (or levels) to which, along the various dimensions into which the concept has been disaggregated, it may be said that the rule of law exists¹⁶⁵.

Basados en la idea de que “even the most elementary form of democracy requires a certain zone of autonomy within which decision making can take place”¹⁶⁶, es posible identificar cuatro prerequisites para la existencia de ciudadanía que le den vida a los principios democráticos vigentes en el marco de un Estado Democrático de Derecho (condición *sine qua non*), a través de la participación política. La idea central aquí es que crear las condiciones para una mayor protección de los derechos humanos, implica elaborar estrategias de incidencia a lo interno de cada país para mejorar la “calidad” de las democracias latinoamericanas o para convertir a los regímenes híbridos en algo más cercano a la democracia liberal.

- **Las necesidades mínimas en lo que toca a la dignidad humana.** Todo ser humano tiene derecho al acceso a lo que le permite sobrevivir (alimentación, agua potable), a la vestimenta y a un trabajo que le permita generar los recursos para sufragar estas necesidades. Recuérdesse que tanto los defensores de las necesidades básicas como los teóricos de los derechos humanos aceptan que el “núcleo mínimo de derechos” debe estar delimitado por el derecho a la alimentación (de acuerdo a las necesidades nutritivas), a la vestimenta, a la salud primaria, al agua potable, a la educación (al menos a niveles básicos) y al acceso no-discriminatorio a estos bienes¹⁶⁷.
- **El derecho a la salud.** En palabras de IIDH, “[l]a salud tiene la característica de ser un derecho en sí mismo y condición habilitante para el ejercicio de otros derechos. En ningún otro derecho se observa tan claramente la interdependencia y el carácter integral de los derechos

165 O'Donnell, Guillermo, “Why the Rule of Law Matters”... pág. 43.

166 Rueschemeyer, “Addressing Inequality”..., pág. 77.

167 Beetham. *Democracy and Human Rights*..., pág. 122.

humanos”¹⁶⁸. Sin salud, es difícil estar en condiciones de trabajar, aunque sea éste un trabajo digno.

- **El derecho a la educación.** Como lo indica el IIDH, “[l]a educación es un derecho fundamental y factor decisivo para combatir la pobreza, si esta se concibe de manera multidimensional [...] El combate a la pobreza es más que redistribución de riqueza en términos económicos”¹⁶⁹. Pero además, la lógica contraria también en cierta. Cuanto mayor es el grado de exclusión a nivel de la educación, mayores serán las desigualdades y la pobreza. En efecto: “Those who are favored by education and their position in the networks of information have clear advantages over those less favored. Furthermore, the claim of unequal distribution of knowledge holds also for the background knowledge necessary for judging and absorbing the flow of information and for the ability to resist spin”¹⁷⁰.
- **Requisito *sine qua non* para que este núcleo esté vigente: la existencia de un Estado Democrático de Derecho.** La vigencia del Estado Democrático de Derecho puede ser analizada a través de cinco dimensiones: (a) el grado de vigencia del sistema legal a lo largo y ancho del territorio nacional, lo cual implica aplicación no-discriminatoria de la ley democrática, sin consideraciones económicas, de estatus social, de género, de origen étnico o de preferencia social¹⁷¹; (b) el Estado, en todas sus manifestaciones (federal, nacional, local, Ejecutivo, Legislativo, Judicial) debe tratar con respeto a todos los individuos; (c) el Poder Judicial debería estar alejado de la influencia del Ejecutivo, el Legislativo o de intereses privados; debería también estar dispuesto a reconocer las normativas internacionales en materia de derechos humanos, de género, de la niñez y otros; debería también tomar las medidas necesarias para asegurar que las y los pobres tengan el mismo acceso a las cortes que los que no son pobres¹⁷²; (d) debe existir

168 IIDH, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales...* pág. 15.

169 *Ibidem*, pág. 15.

170 Rueschemeyer, “Addressing Inequality”...pág. 85.

171 Se puede considerar a una sociedad libre de discriminación cuando ninguno de estos factores incide en la atribución de una ventaja (Kymlicka, *La política vernácula...*, pág. 257).

172 La inaccesibilidad a la justicia representa un serio problema en América Latina y el Caribe, especialmente en materia agraria, cuando los indígenas tratan de reivindicar sus derechos territoriales.

una poliarquía, es decir, el derecho a la participación y contestación políticas, y (e) deben existir mecanismos que minimicen la impunidad de las víctimas de violencia por parte de los cuerpos de seguridad del Estado¹⁷³. Se recordará, una vez más, que este ideal está todavía lejos de ser una realidad en América Latina y el Caribe¹⁷⁴. Habrá que recordar – como de principio a fin se ha insistido tal y como se expresa en la Figura 1 –, que estos factores son interdependientes en la concepción moderna de los derechos humanos.

Otras materias, como familia y penal, también les afectan por la incomprensión del lenguaje jurídico, la imposibilidad de contratar profesionales en derecho o de ser deficientemente asistidos por la defensa pública. Por otra parte, tanto jueces como magistrados superiores omiten con frecuencia la aplicación de las leyes indígenas, los convenios y los derechos humanos aplicables a estos pueblos (Lázaro-Estrada, *Pueblos indígenas...*, pág. 30).

173 O'Donnell, Guillermo, "Why the Rule of Law Matters"... pág. 45.

174 Pérez-Murcia, por ejemplo, señala que: "Los sistemas de salud de la región se caracterizan por no considerar alternativas para eliminar las barreras que enfrentan las personas para el disfrute del derecho. Existen barreras económicas, geográficas, físicas, interculturales que no son tomadas en cuenta de manera estructural por los hacedores de políticas de salud. Claramente, la no adopción de medidas para eliminar las distintas barreras que impiden el disfrute del derecho a la salud supone un nivel de incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de salud y en materia de aceptabilidad cultural". Pérez Murcia, Luis Eduardo, *Pobreza, derechos humanos y políticas sociales...* pág. 6.

Capítulo II.

La relevancia del tema de la pobreza en los instrumentos interamericanos y sus órganos

El SIDH ha sido una herramienta fundamental para la defensa del Estado de Derecho en las Américas¹⁷⁵. Una primera etapa en este proceso corresponde a los años setenta y ochenta, donde el Sistema tuvo un rol muy importante en la denuncia y documentación de las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, particularmente en contextos de dictadura militar y abusos en el estado de excepción. El sistema de peticiones individuales era apenas incipiente. El énfasis se concentraba en visitas *in loco* por parte de la CIDH, y en los informes de país correspondientes. Grandes ejemplos al respecto lo constituyen las visitas e informes de la Comisión sobre Chile (1974, 1976 y 1977), El Salvador y Argentina (1980). Se trata de dictaduras militares donde no existía institucionalidad interna para enfrentar la represión estatal y el ámbito internacional se presentaba como la única respuesta. Una dificultad que enfrentaron los órganos del Sistema en esa etapa se relaciona con el hecho de que el sistema de peticiones individuales para enfrentar violaciones masivas y sistemáticas, no había sido construido. Es decir, el Sistema suponía estados de derecho donde se agotan recursos internos y se enfrentan los problemas antes de acudir, subsidiariamente, al ámbito de protección regional. En sus primeros casos contenciosos, la Corte IDH estableció parámetros de procedimiento y prueba que permitieron enfrentar esos obstáculos.

Un segundo escenario se relaciona con las llamadas “transiciones democráticas” descritas en el primer capítulo de este estudio. En este contexto, que en términos generales, involucra el final de los ochenta y las últimas dos décadas, el Sistema ha enfrentado problemas asociados a la impunidad por los abusos del pasado. Al respecto, fueron surgiendo

175 La elaboración de esta descripción histórica del sistema regional se hace a partir de los siguientes artículos, entre otros: Abramovich, Víctor, “De las violaciones masivas a los patrones estructurales. Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos”, *Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, 63, 2009; Medina Quiroga, Cecilia, “Los 40 años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la luz de cierta jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario de Derechos Humanos*, 2009, págs. 15-34.

informes y litigio de casos relacionados con los límites a las amnistías y los derechos de verdad, justicia y reparación. Para ello ha sido importante dismantelar los resquicios de las dictaduras militares, tales como el abuso del estado de excepción, los límites al *habeas corpus* y el uso arbitrario de la justicia penal militar. En esta época, en algunos países surgen formas institucionales (tribunales constitucionales, defensorías del pueblo, órganos de control, etc.) para denunciar arbitrariedades actuales y pasadas. Sin embargo, el poder real que aún logran mantener los represores u otro tipo de presiones o factores, debilitan la actuación de estos órganos o hacen nulo su impacto en las etapas de transición. El ámbito internacional empieza a coadyuvar estos esfuerzos adelantados en el derecho interno y asume un rol más fuerte —a través del litigio interamericano de casos estratégicos— en aquellos escenarios donde los avances son marcadamente insuficientes.

Un tercer escenario del Sistema se relaciona con democracias “relativamente estables”, donde algunos temas emergentes adquieren notorio protagonismo. Prueba de ello es el surgimiento en la CIDH de relatorías para temáticas sobre pueblos indígenas, derechos de las mujeres o libertad de expresión. Asimismo, el Sistema se concentra en temáticas tales como la ineficiencia judicial, la violencia carcelaria, la exclusión, la inequidad y la independencia judicial. Estos temas emergentes comienzan a ser objeto de litigio a través de casos contenciosos, y de análisis a través de informes temáticos y de país. El ámbito internacional dialoga con las instituciones nacionales, hace recomendaciones e informes y se continúa con el litigio de casos ilustrativos.

Estos tres escenarios no tienen una continuidad lineal y en la actualidad confluyen tanto el litigio respecto a las violaciones masivas y sistemáticas ocurridas hace varias décadas¹⁷⁶, como el impulso de casos e informes en temáticas emergentes. En este capítulo se describen algunos instrumentos, informes y jurisprudencia del SIDH, que permiten comenzar a analizar la pobreza como tema emergente en el mismo, particularmente durante las últimas dos décadas.

¹⁷⁶ Así por ejemplo, uno de los más importantes fallos emitidos por la Corte IDH en 2009 se relaciona con una desaparición forzada ocurrida a partir de 1974, en la llamada “Guerra Sucia” en México. Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209.

1. Los instrumentos interamericanos y su relevancia en la lucha contra la pobreza: ejemplos a partir de la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana

El 30 de abril de 1948, durante la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá (Colombia), se firmó la Carta de la OEA¹⁷⁷, en la cual se establecieron los organismos principales del Sistema Interamericano. El capítulo séptimo de la Carta establece normas sobre desarrollo integral, que regulan aspectos muy importantes relativos a la pobreza y al desarrollo en la región. Entre los artículos más ilustrativos, se encuentran los siguientes:

Artículo 34. Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

- a) Incremento sustancial y autosostenido del producto nacional per cápita;
- b) Distribución equitativa del ingreso nacional;
- c) Sistemas impositivos adecuados y equitativos;
- d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines; [...]

¹⁷⁷ Reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA “Protocolo de Buenos Aires” (27 de febrero de 1967), por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA “Protocolo de Cartagena de Indias” (5 de diciembre de 1985), por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA “Protocolo de Washington” (14 de diciembre de 1992), y por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA “Protocolo de Managua” (10 de junio de 1993).

Artículo 35. Los Estados miembros deben abstenerse de ejercer políticas, acciones o medidas que tengan serios efectos adversos sobre el desarrollo de otros Estados miembros.

Artículo 37. Los Estados miembros convienen en buscar, colectivamente, solución a los problemas urgentes o graves que pudieren presentarse cuando el desarrollo o estabilidad económicos, de cualquier Estado miembro, se vieren seriamente afectados por situaciones que no pudieren ser resueltas por el esfuerzo de dicho Estado.

Artículo 44. Los Estados miembros convienen en que la cooperación técnica y financiera, tendiente a fomentar los procesos de integración económica regional, debe fundarse en el principio del desarrollo armónico, equilibrado y eficiente, asignando especial atención a los países de menor desarrollo relativo, de manera que constituya un factor decisivo que los habilite a promover, con sus propios esfuerzos, el mejor desarrollo de sus programas de infraestructura, nuevas líneas de producción y la diversificación de sus exportaciones.

Como se observa, la Carta de la OEA es una piedra angular para lo que el Sistema ha dado en llamar la lucha contra la pobreza. Las normas reseñadas indican claramente que la situación de pobreza no es sólo un problema del Estado involucrado, sino que también corresponde a los demás países miembros enfrentar, colectivamente, dicha situación. Muchas veces se ha analizado este compromiso en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, invisibilizando el componente de rendición de cuentas inherente a este tipo de obligaciones.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana concentra uno de sus apartados a la relación entre democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza, precisando que “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente” (artículo 11) y que “la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia” (artículo 12). Asimismo, establece obligaciones respecto al combate a la pobreza y el impulso al desarrollo integral, señaladas en la primera parte de este trabajo.

2. Los órganos políticos del Sistema Interamericano y su relación con la pobreza: pertinencia de la adopción de un enfoque de derechos

La Carta de la OEA estableció diversos órganos que, en el ejercicio de sus funciones, eventualmente analizan temas de derechos humanos y pobreza¹⁷⁸. A continuación se hace una referencia mínima a estos órganos políticos.

- a) **Asamblea General.** Es el órgano máximo del Sistema. En ella están representados todos los Estados de la Organización. Tiene a su cargo, entre otras tareas, decidir la acción y política general de la OEA, determinar su estructura y las funciones de sus órganos, y considerar los informes que eleven otros organismos¹⁷⁹. En general, la competencia material de la Asamblea – es decir, los tópicos que puede tratar – es amplia, no estándole vedada temática alguna vinculada al quehacer de la Organización. Esto incluye la problemática de los derechos humanos. Como resultado de su labor, la Asamblea puede emitir resoluciones, declaraciones o recomendaciones. Un ejemplo es la Resolución 1983 de 2004, relativa a pobreza, equidad e inclusión social.
- b) **Consejo Permanente.** Entre sus funciones se destaca analizar los informes que le presenten otros órganos de la Organización, entre ellos, la CIDH, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, el Comité Jurídico Interamericano y la Secretaría General, presentando luego a la Asamblea General las observaciones y recomendaciones que estime en cada caso¹⁸⁰.
- c) **Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral.** Es el foro de diálogo político y técnico para promover acciones conjuntas para el desarrollo y la eliminación de la pobreza¹⁸¹. Se concentra en ocho esferas:

178 Para una descripción de las funciones de todos estos órganos, ver la Carta de la OEA (artículos 54 a 130).

179 Cfr. Carta de la OEA, artículo 54.

180 Cfr. Carta de la OEA, artículos 84 y 91.

181 Cfr. Estatuto del Consejo (OEA, Asamblea General, Estatuto del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, 7 de junio de 1996, AG/RES. 1443 (XXVI-O/96), artículos 1 y 2.

desarrollo social y generación de empleo productivo; educación; diversificación e integración económicas, apertura comercial y acceso a mercados; desarrollo científico e intercambio y transferencia de tecnología; fortalecimiento de las instituciones democráticas; desarrollo sostenible del turismo; desarrollo sostenible y medio ambiente; cultura. De este consejo depende la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral es el órgano encargado de examinar los informes periódicos que presenten los Estados con relación al cumplimiento del Protocolo de San Salvador¹⁸².

- d) **Organismos especializados.** Entre ellos se encuentran la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), que se ocupa de la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género. Por su parte, el Instituto Indigenista Interamericano colabora en la coordinación de políticas indigenistas de los Estados miembros y promueve trabajos de investigación y capacitación en la materia¹⁸³. A su vez, el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes promueve el estudio de los temas relativos a la niñez, adolescencia y familia en las Américas, y de generar instrumentos técnicos que ayuden a solucionar los problemas que los afectan¹⁸⁴. Entre sus funciones se halla la de “[p]romover acciones orientadas a privilegiar el interés superior del niño, la niña y el adolescente, como sujetos plenos de derecho”.

Muchas veces, el trabajo en derechos humanos en el SIDH se ha centrado en las actividades de la CIDH y la Corte IDH. Sin embargo, estos órganos políticos pueden jugar un rol fundamental en la materia. Al respecto, autores como Ariel Dulitzky han visto con preocupación que algunos “nunca o raramente incluyen a la CIDH en sus actividades o si la incluyen no lo realizan de manera sistemática, estratégica, permanente y de manera colaborativa”, lo cual “margina el rol central que la CIDH debería tener para traer la perspectiva

182 Protocolo de San Salvador, artículo 19.2.

183 Ver, <<http://www.indigenista.org/web/>>.

184 Estatuto del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (aprobado por el Consejo Directivo del IIN durante su 79 Reunión Ordinaria, celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2004 en México, D.F. CD/RES. 06 (79-04).

de derechos humanos y su relación con la pobreza”¹⁸⁵. En este sentido, estos órganos deben involucrar la metodología de rendición de cuentas propia del enfoque de derechos humanos y, además, deben dialogar con los estándares interamericanos diseñados por la Comisión en diversas temáticas. Dulitzky propone que la CIDH desarrolle mayor asesoría y cooperación técnica en los procesos de planeación, implementación y evaluación de políticas públicas.

3. La inclusión del tema de pobreza en los informes de la CIDH

En los informes sobre países, la Comisión realiza una descripción acabada de la situación de derechos humanos en general, o de ciertos derechos en particular en el Estado respectivo, y emite recomendaciones al respecto. Por regla general, estos informes se producen con posterioridad y como consecuencia de una visita *in loco*. También se han elaborado con base en la información que reciba de las partes, por escrito o durante las audiencias convocadas para tal fin¹⁸⁶. Antes de publicar un informe de esta naturaleza, la CIDH debe dar una oportunidad al Estado de presentar observaciones sobre el mismo.

Tal como fue precisado en la introducción, entre los años setenta y ochenta, estos informes tuvieron un rol muy importante en términos de la denuncia internacional de violaciones masivas y sistemáticas que ocurrían en diversos países de las Américas. Sin embargo, gran parte de los informes han incluido información sobre la situación de pobreza así como sobre el disfrute de los derechos sociales, en los países de la región.

Así, por ejemplo, en su Primer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador, la CIDH indicó: “El exceso de la oferta de la mano de obra en el campo, junto con la baja productividad de las pequeñas propiedades rurales, contribuyen a los escasos ingresos del campesinado. Por otra parte, la dispareja distribución de la tierra y el énfasis en la exportación de los productos agrícolas inciden en la pobreza

185 Dulitzky, Ariel E., “Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares”, *Revista IIDH* 48, San José, IIDH, 2008, págs. 107 a 134.

186 Cfr. artículo 58 del Reglamento de la CIDH.

que vive una gran parte de la población. Los datos anteriores revelan con la mayor claridad, el desequilibrio económico y social que afecta gravemente a la sociedad salvadoreña, y, en particular, a la inmensa mayoría de la población, con las consiguientes repercusiones negativas en el campo de la observancia de los derechos humanos”¹⁸⁷.

Años después, en su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Ecuador, la Comisión señaló que “la pobreza inhibe la capacidad de las personas para gozar de sus derechos humanos”, y resaltó que los Estados deben proteger “los derechos de los grupos vulnerables y marginados dentro de la sociedad, como aquellos desventajados por los efectos de la pobreza”. Agregó que “los principios generales de no discriminación e igualdad” requieren la “adopción de medidas destinadas a superar las desigualdades en la distribución interna y las oportunidades”¹⁸⁸ y asegurar “que las políticas que adopte no representen una carga desproporcionada sobre los sectores marginados y más vulnerables de la sociedad, en particular aquellos que se encuentran en situación más desventajosa debido a la pobreza”¹⁸⁹. Además, señaló que el derecho a la educación, el derecho a buscar y recibir información y a participar en los asuntos públicos “son condiciones esenciales para incorporar más plenamente la participación de los sectores empobrecidos de la sociedad en el proceso de toma decisiones”¹⁹⁰.

En su Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Paraguay, la Comisión señaló que la violación de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente trae aparejada una violación de derechos civiles y políticos. En efecto, una persona que no recibe adecuado acceso a la educación puede ver mermada su posibilidad de participación política o su derecho a la libertad de expresión. Una persona con escaso o deficiente acceso al sistema de salud verá disminuido en diferentes niveles, o violado del todo, su derecho a la vida¹⁹¹.

187 CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador 1978, Capítulo XI, Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

188 CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, 1997, Capítulo II.B.

189 *Ibidem*.

190 *Ibidem*, Capítulo II. Recomendaciones.

191 CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay 2001, Capítulo V, párr. 4.

Por otra parte, señaló que:

La pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos¹⁹².

La Comisión recomendó a Paraguay algunas estrategias respecto a lucha contra la pobreza¹⁹³:

- Procurar el crecimiento económico con modalidades que benefician a los más pobres.
- Reestructurar los presupuestos de tal forma que se establezcan prioridades hacia la prestación de servicios básicos y la eliminación de discriminaciones contra los más desfavorecidos.
- Garantizar la participación de los pobres y de las organizaciones que los defienden.
- Proteger los recursos ambientales y el capital social de las comunidades pobres.
- Eliminar la discriminación.

192 *Ibíd.*, párr. 17.

193 *Ibíd.*, párr. 48

4. La pobreza en algunos informes temáticos de la CIDH

En cumplimiento de su mandato, la Comisión realiza estudios de derechos particulares, tanto en uno como en varios Estados miembros de la OEA. El organismo interamericano puede, *motu proprio* o a solicitud de un Estado, elaborar un informe particular. Asimismo, las personas o grupos pueden solicitarle la elaboración de un estudio especial sobre algunos de los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que representen una particular problemática en uno o en varios Estados. Entre los diversos informes que ha elaborado la CIDH con relevancia para el análisis de la relación entre pobreza y derechos humanos, cabe resaltar los que se analizan a continuación. Si bien estos informes se concentran en temáticas sobre derechos sociales, lo cierto es que visibilizan las profundas relaciones entre derechos civiles y derechos sociales, ámbito que es de crucial importancia para una estrategia integral ante la dimensión de la pobreza, tal como se analizó anteriormente al aludir a la interdependencia entre los derechos.

4.1 El informe sobre acceso a la justicia en derechos sociales

En septiembre de 2007 la CIDH adoptó su informe sobre el acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, desde la perspectiva de los estándares fijados por el SIDH (en adelante, Informe sobre Acceso a la Justicia en DESC)¹⁹⁴.

En primer lugar, respecto a la obligación de remover obstáculos económicos o financieros para garantizar el acceso a los tribunales, señaló que es común que “la desigual situación económica o social de los litigantes se reflej[e] en una desigual posibilidad de defensa en juicio”.

En este punto, aspectos tales como la disponibilidad de la defensa pública gratuita para las personas sin recursos y los costos del proceso, resultan de importante valor instrumental

¹⁹⁴ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4 del 7 de septiembre 2007.

para la exigibilidad de los DESC. Por ello, retomando pronunciamientos tales como la opinión consultiva OC-11 de la Corte IDH sobre excepciones al agotamiento de recursos internos, la CIDH indicó que debería proceder la asistencia legal gratuita teniendo en cuenta: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso, y c) la importancia de los derechos afectados. Además, se indicó que ciertas acciones judiciales como algunas acciones constitucionales—requieren necesariamente de asistencia jurídica gratuita para su interposición y seguimiento.

Por otra parte, se analizó la forma en que los costos del proceso, sea éste judicial o administrativo, y la localización de los tribunales, son factores que también pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia y en la consecuente violación del derecho a las garantías judiciales. Ello ocurrió en el Caso Cantos vs. Argentina (Corte IDH), donde la tasa que se le cobraba a una persona para poder litigar era tan desproporcionada como para limitar excesivamente su acceso a la justicia. Igualmente, la CIDH ha señalado que el recurso judicial que se establezca para revisar el actuar de la administración, no sólo debe ser rápido y efectivo, sino también “económico” o asequible, en particular cuando quien intenta la revisión de su queja forma parte de un grupo en situación de vulnerabilidad, como fue recomendado en el informe Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas.

Teniendo en cuenta este último informe, particularmente en lo que refiere a mujeres afrodescendientes y pueblos indígenas, la CIDH resaltó la necesidad de identificar situaciones estructurales de desigualdad que restringen el acceso a la justicia a determinados sectores de la sociedad. En estos casos, la CIDH ha destacado la obligación estatal de proveer de servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios al efecto, a fin de facilitar a estos sectores sociales en situación de desventaja y desigualdad, el acceso a instancias judiciales de protección y a información adecuada sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales disponibles para su tutela.

En segundo lugar, la CIDH analizó los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos

relativos a derechos sociales. En particular, fueron analizados casos que involucran, entre otros, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de los pueblos indígenas, derechos de los inmigrantes y derechos vinculados a la protección del ambiente. Al respecto, se indicó que tanto la CIDH como la Corte IDH han gestado un claro estándar relativo a la plena aplicabilidad de la garantía del debido proceso legal en los procedimientos administrativos. Así, ambos órganos han establecido que el debido proceso legal debe ser respetado en todo procedimiento tendiente a la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, en particular, la garantía de debido proceso en sede administrativa. Por ejemplo, la Comisión ha considerado que entre los elementos componentes del debido proceso legal administrativo se encuentra la garantía de una audiencia para la determinación de los derechos en reivindicación. Dicha garantía incluye: el derecho a ser asistido jurídicamente, a ejercer una defensa y a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, así como para promover y evacuar las correspondientes pruebas. La Comisión también ha considerado que la notificación previa sobre la existencia misma del proceso es un componente básico de la garantía. Además, precisó el contenido del derecho a contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto y el derecho al plazo razonable del proceso.

Otro aspecto analizado en el informe se relaciona con el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos sociales. Este derecho exige que los Estados definan y establezcan mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos sociales, tanto en su dimensión individual como colectiva. Tradicionalmente, las acciones judiciales tipificadas por el ordenamiento jurídico han sido pensadas para la protección de los derechos civiles y políticos clásicos. La CIDH precisó la necesidad de procedimientos judiciales que no presenten condiciones u obstáculos que le quiten efectividad para cumplir con los fines para los que fueron previstos. Sobre esto último, resaltó algunos casos relacionados con asegurar la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado.

4.2 El informe sobre indicadores de progreso en materia de derechos sociales

El 19 de julio de 2008 la CIDH emitió uno de sus más importantes pronunciamientos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Se trata del informe Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, Lineamientos)¹⁹⁵. Este informe reconstruye parte de la experiencia interamericana en la materia y propone algunas estrategias para la supervisión del Protocolo de San Salvador.

El artículo 19 del Protocolo de San Salvador establece la obligación que tienen los Estados parte de presentar informes periódicos sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el respeto de los derechos protegidos por él. Con relación a este mecanismo de monitoreo, la Asamblea General de la OEA aprobó en junio de 2005 las Normas para la Confección de los Informes Periódicos Previstos en el Protocolo de San Salvador¹⁹⁶. Estas normas encomendaron al Consejo Permanente que, a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, propusiera la composición y el funcionamiento del Grupo de Trabajo establecido para el análisis de los informes nacionales. Por otra parte, la Asamblea dispuso que la CIDH propusiera los indicadores de progreso a ser empleados para cada agrupamiento de derechos protegidos sobre los que deba presentarse informe, con el apoyo y la experiencia del IIDH.

Con respecto a esto, desde 2000, el IIDH plantó la estrategia de trabajo hemisférico sobre la base de cuatro conjuntos de derechos propios del SIDH: acceso a la justicia y seguridad; participación política y derecho electoral; educación y educación en derechos humanos, y, paulatinamente, propuso un trabajo sobre los DESC del Protocolo de San Salvador. A partir de 2002, usando el enfoque de progreso que estudia Mónica Pinto, el IIDH preparó anualmente el Informe Interamericano sobre el Derecho a la Educación en Derechos Humanos (art. 13 y 13.2 del Protocolo de San Salvador), que tiene nueve ediciones para 19 países firmantes y que han ratificado el instrumento regional. A partir de esta experiencia

195 OEA/Ser/L/V/II.132 Doc 14, 19 julio 2008.

196 Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-0/05).

única, el IIDH promovió el esfuerzo gubernamental de establecer un sistema de indicadores para mover el proceso de informes sobre el Protocolo en el seno de la OEA y de la Asamblea General. En este proceso, visiblemente se debe destacar el apoyo y respaldo del gobierno de la Nación Argentina al proceso impulsado por IIDH desde 2001¹⁹⁷.

En cumplimiento de este mandato, la CIDH presentó en julio de 2008 la versión final de los Lineamientos. Entre los principales aportes del documento se destacan los siguientes:

a) Precisiones estratégicas sobre los principios de progresividad y no regresividad

Los Lineamientos de la CIDH profundizan en el alcance conceptual del principio de progresividad y resaltan su importante papel para el control de las políticas sociales:

El principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales permite su aplicación tanto en el examen de situaciones generales, como respecto de situaciones particulares de eventual retroceso en relación con el ejercicio de ciertos derechos. [Aplica no solo para analizar] los cambios del cuadro de situación general de un país en un período determinado, sino también, en la medida de lo posible, [para] identificar ciertas situaciones particulares graves de afectación de derechos del Protocolo, en especial problemas de alcance colectivo o que obedezcan a prácticas o patrones reiterados, o a factores de índole estructural que puedan afectar a ciertos sectores de la población, por ejemplo la negación del acceso a derechos sociales básicos de una comunidad étnica o de un grupo social determinado.

En virtud de la obligación de progresividad, en principio le está vedado al Estado adoptar políticas, medidas, y sancionar normas jurídicas, que sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el Protocolo o bien con posterioridad a cada avance “progresivo”. Dado que el Estado se obliga a mejorar

¹⁹⁷ Con respecto a este tema, referirse a Pinto, Mónica, “Los DERECHOS HUMANOS desde la dimensión de la pobreza”, *Revista IIDH* 48, San José, julio-diciembre de 2008. Disponible en versión digital en el sitio web del IIDH: <<http://www.iidh.ed.cr>>.

la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes, sin una justificación suficiente. De esta forma, una primera instancia de evaluación de la progresividad en la implementación de los derechos sociales, consiste en comparar la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías concedidas a través de nuevas medidas normativas con la situación de reconocimiento, extensión y alcance previos¹⁹⁸.

El diálogo entre estos estándares abstractos y su aplicación a casos concretos permitirá dar luces respecto a cómo esta prohibición de regresividad aplica tanto a situaciones generales, colectivas o vinculadas a patrones y a situaciones concretas asociables a derechos subjetivos.

b) La diferenciación conceptual entre indicadores socioeconómicos e indicadores sobre derechos

La CIDH introduce esta distinción a efectos de esclarecer en qué términos esta propuesta no busca duplicar el trabajo de otros organismos especializados que ya producen indicadores en la región. En este sentido, los Lineamientos diferencian entre progreso económico y social y cumplimiento del Protocolo de San Salvador. Esto último implica el cumplimiento de obligaciones jurídicas, y su evaluación no implica una valoración general de las políticas públicas. No obstante, existen puntos de contacto, ya que el cumplimiento de los referidos deberes frecuentemente se hará mediante la adopción de políticas. De todos modos, no se trata de apreciar la opción que libremente escojan los Estados para satisfacer los derechos, sino de evaluar si las mismas violan o no derechos reconocidos en el Protocolo. Una política puede ser eficiente en términos de aumento de riqueza pero ser incompatible con dicho tratado, por ejemplo, por ser discriminatoria.

En consecuencia, la CIDH propone diferenciar entre indicadores de contexto económico y social e indicadores de derechos. Éstos, a diferencia de lo que puede ocurrir con los primeros, no se restringen a recabar información sobre la situación económica y social de un Estado. Si bien tal determinación será útil, se trata de complementar estos

198 CIDH, *Lineamientos*, párrs. 5 y 6.

datos con otros referidos a mecanismos institucionales y políticas que apunten a efectivizar los derechos y a factores estructurales que hagan su realización posible, como pueden ser el reconocimiento legal de un derecho, el funcionamiento de sistemas de justicia o mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Los indicadores de derechos también deben apuntar a ponderar la capacidad de las personas de exigirlos, lo que depende de capacidades materiales, intelectuales, información y conocimiento, entre otros.

c) La propuesta de indicadores cuantitativos y señales cualitativas de progreso

La propuesta de la CIDH exige diferenciar entre los **objetivos**, que son aquellos fines que se desea alcanzar y se expresan en términos cualitativos (“reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años”); las **metas**, que son los niveles cuantitativos que se desea alcanzar en un período determinado (“reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años”), y por último, los **indicadores**, que son variables usadas en las metas para medir el progreso hacia los objetivos (“tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años”).

En cuanto al tipo de indicadores de derechos a utilizar, la CIDH propone complementar indicadores cuantitativos – por ejemplo, en relación con el derecho a la salud, “cantidad de médicos por habitante”– con indicadores de progreso, a los que llama “señales de progreso cualitativas”, que tienen por finalidad poner en contexto a los primeros.

Las señales cualitativas de progreso involucran indicadores estructurales, indicadores de proceso e indicadores de resultado. Los **estructurales** visibilizan cómo se organiza el aparato estatal para satisfacer los derechos. Por ejemplo, relevan información sobre el reconocimiento legal de los derechos o si se han adoptado políticas o creado agencias para satisfacer los mismos. Los indicadores de **proceso** tienen por objetivo “medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos”¹⁹⁹, por ejemplo, midiendo el alcance o cobertura de planes estatales.

¹⁹⁹ *Ibíd.*, párr. 31.

Finalmente, los indicadores de resultado apuntan a ponderar el impacto real de las acciones estatales²⁰⁰.

Cada uno de estos indicadores deberá aplicarse a la evaluación de tres categorías: “recepción del derecho”, “capacidades estatales” y “contexto financiero y compromiso presupuestario”. La primera se refiere al modo en que un derecho es incorporado por el orden normativo interno²⁰¹. La segunda ilustra sobre la forma como los diversos poderes y reparticiones estatales se organizan con relación al cumplimiento de los derechos. Ello exige analizar la existencia de agencias estatales, sus competencias e interacción, sus capacidades legales y financieras, entre otros aspectos. La tercera, “contexto financiero y compromiso presupuestario”, refiere a la disponibilidad de recursos de un Estado para afrontar el Gasto Público Social y de qué forma se distribuyen los mismos.

Los Lineamientos ofrecen algunos ejemplos que se derivan de la experiencia del Sistema de Naciones Unidas en la materia, particularmente de los aportes del primer Relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Salud, Paul Hunt. En uno de sus informes, el Relator señaló que los indicadores de resultados miden las repercusiones de los programas, las actividades y las intervenciones sobre la situación sanitaria y cuestiones conexas. A modo de ejemplo señaló que los indicadores de resultados incluyen la mortalidad derivada de la maternidad, la mortalidad infantil, las tasas de prevalencia del VIH y el porcentaje de mujeres que conocen los métodos anticonceptivos. El Relator también destacó que resulta posible establecer algunos vínculos entre un indicador estructural (¿existe una estrategia y un plan de acción para reducir las defunciones maternas?), un indicador de proceso (la proporción de nacimientos asistidos por personal sanitario

200 La CIDH advierte sobre la importancia de considerar en conjunto los indicadores. Así, si bien atendiendo a indicadores de resultados podría advertirse una mejora en el grado de satisfacción de los derechos, la misma puede ser fortuita; por el contrario, si se observa una desmejora, la misma puede no ser atribuible al quehacer estatal. Esto marca la importancia de dar relevancia a los indicadores de proceso. Cfr. *Ibídem*, párr. 32.

201 Por ejemplo, un indicador estructural es si el derecho está reconocido en la constitución o en leyes, un indicador de proceso es si existe jurisprudencia al respecto. Cfr. *Ibídem*, párr. 37.

cualificado) y un indicador de resultados (mortalidad derivada de la maternidad).

d) Temas transversales en los que se proyecta un “enfoque basado en los derechos”

La CIDH propone analizar temas transversales que permiten medir si existen condiciones favorables para el acceso de la población a los derechos sociales del Protocolo, así como la efectividad de las garantías institucionales y de los mecanismos de protección doméstica de los derechos consagrados en ese instrumento. En particular, se desarrollan tres temas transversales para ser medidos por indicadores y señales de progreso: i) igualdad; ii) acceso a la justicia, y iii) acceso a la información y a la participación. Como se observa, son temáticas directamente relacionadas con los temas estratégicos del “enfoque basado en los derechos” analizado en la primera parte del presente texto.

Respecto a la igualdad, el énfasis se dirige a medir los avances o retrocesos en cuanto a acciones adoptadas sobre grupos históricamente discriminados. El acceso a la justicia, por su parte, “comprende el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales”²⁰². Sobre este punto, la CIDH recuerda que en el entendimiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (Comité DESC), aspectos significativos de los DESC son exigibles inmediatamente ante las autoridades judiciales. También señala los estándares desarrollados en el SIDH, y señala que la obligación estatal no es sólo negativa – no impedir el acceso a los tribunales –, sino también positiva: organizar el aparato del Estado de modo que las personas puedan acceder efectivamente a la justicia. El acceso a la información y la posibilidad de participación, por último, son temas íntimamente vinculados. El primero es necesario para viabilizar con efectividad el segundo, y ambos son esenciales a fin de hacer factible el control de las políticas estatales y la incidencia de personas o grupos en las acciones estatales referentes a sus derechos.

Luego de ejemplificar el sistema de indicadores respecto a los derechos a la salud y a la seguridad social, aclarando

202 *Ibídem*, párr. 66.

que el mismo es aplicable a los demás derechos consagrados en el Protocolo de San Salvador, la CIDH expone algunas propuestas con relación a la elaboración y presentación de los informes. Resalta la importancia de garantizar la más amplia publicidad y la participación de la sociedad civil en las distintas etapas del procedimiento.

Por otra parte, considerando la estructura institucional de la OEA y las posibilidades de labor del Grupo de Trabajo, recomienda que el sistema se desarrolle por fases de acuerdo al agrupamiento de derechos y temáticas afines, y no que se evalúen de una sola vez todos los derechos plasmados en el Protocolo. En esta línea, el punto de partida podría ser la presentación de informes sobre ejes transversales comunes a todos los derechos, de acuerdo a lo expuesto en el documento.

A efectos de evitar que el sistema de indicadores sea una herramienta demasiado rígida, la CIDH también sugiere ajustar el sistema general a las pautas de cada región. Para ello el Grupo de Trabajo debería elaborar un diagnóstico preliminar para cada país. Esto podría hacerse con base en información de órganos especializados, de la sociedad civil, de la CIDH y del propio Estado. Finalmente, en cuanto a la evaluación que hará el Grupo de Trabajo, destaca la CIDH que sus miembros y procedimientos deben asegurar los principios de autonomía, independencia e imparcialidad. Asimismo, expresa que sería beneficioso que el Grupo de Trabajo pueda hacer visitas a los países y que la evaluación tenga en cuenta información presentada por organizaciones no gubernamentales, relativa a informes presentados por los Estados.

5. La exigibilidad de progresos y no regresividad en las políticas de erradicación de la pobreza: redescubriendo el artículo 26

La CADH está conformada por un preámbulo y tres partes. La primera parte se titula “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos” y se divide en cinco capítulos: el primero enuncia los deberes de los Estados y el segundo refiere a derechos civiles y políticos. El tercer capítulo se titula “Derechos Económicos, Sociales y Culturales” y contiene sólo un artículo, el 26, al que se le tituló “Desarrollo Progresivo”.

Al hablar sobre DESC, el Pacto de San José hace una remisión a la Carta de la OEA, adoptada en 1948 y modificada en 1967. El artículo 26 consagra lo siguiente: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la [OEA], reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

La determinación del alcance del artículo 26 ha generado diversos debates doctrinales. La primera pregunta es si la CADH consagra derechos sociales exigibles. Este es un tema relevante para el debate sobre la exigibilidad de medidas contra la pobreza.

Un primer elemento a tener en cuenta con respecto a este debate, es que todos los derechos, sean civiles y políticos o sociales, son prestacionales – en el sentido de que involucran obligaciones de hacer, obligaciones positivas – y que todos son programáticos – dependen de políticas públicas que los desarrollan, por ejemplo las políticas relacionadas con administración de justicia, el quehacer de tribunales, etc., en lo que toca al debido proceso. En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia (sentencia T-760 de 2008) ha precisado que “la condición de ‘prestacional’ no se predica de la categoría ‘derecho’, sino de la ‘faceta de un derecho’. Es un error categorial hablar de ‘derechos prestacionales’, pues, [...] todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales”. Al respecto, este Tribunal señaló que:

3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento **inmediato**, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las

medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento **progresivo**, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho. [...]

3.3.8. La progresividad justifica la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero no es un permiso al Estado para que deje de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir las obligaciones en cuestión, valga repetir, progresivamente. Para la jurisprudencia “el que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse”.

3.3.9. Para la jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, “lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos. Por ello, al considerar un caso al respecto, la Corte señaló que si bien el accionante “no tiene derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí tiene derecho a que por lo menos exista un plan”.

La obligación de desarrollo progresivo es entonces aplicable tanto a derechos civiles como a derechos sociales. El debate surge por las complejidades de las dimensiones prestacionales de los derechos sociales. Con todo, respecto a todos los derechos, sean civiles o sociales, la justiciabilidad de sus dimensiones prestacionales progresivas se relacionan con: 1) la existencia de una política pública; 2) que no sea simbólica, es decir, que esté dirigida a garantizar el goce efectivo del derecho a través de acciones concretas, y 3) participación y rendición de cuentas.

Otras posturas respecto al artículo 26 resaltan que alude claramente a la “adopción de medidas” para dar “plena efectividad” a “derechos”. En este sentido, su interpretación literal permite concluir que no enuncia meros objetivos programáticos²⁰³. Estos derechos, de acuerdo a las palabras de la norma, deben inferirse a partir de las normas económicas, sociales y culturales de la Carta de la OEA. Asimismo, cabe anotar que el exjuez de la Corte IDH, Sergio García Ramírez, también ha señalado que el artículo 26 contempla derechos y que “[t]odos los derechos [...] contenidos en el Pacto de San José y aceptados por los Estados [...] se hallan sujetos al régimen general de supervisión y decisión, o dicho de otra manera, a los ‘medios de protección’”²⁰⁴.

Si se aceptan estos puntos de partida (que la CADH consagra derechos sociales), la tarea posterior recae en la interpretación del artículo 26 para determinar 1) cuáles son los derechos que es posible inferir a la luz de dicha remisión a la Carta de la OEA; 2) cuáles son los alcances de la cláusula de desarrollo progresivo, y 3) cómo operan las obligaciones estatales con relación a estos derechos²⁰⁵.

203 Abramovich, Víctor y Julieta Rossi, “La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en: Martín, Claudia, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Fontamara, México, 2004.

204 García Ramírez, Sergio, “Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Cuestiones Constitucionales* 9, julio-diciembre 2003, págs. 139 y 141.

205 La doctrina ha evaluado exhaustivamente estos temas. Ver, en particular, Melish, Tara, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Yale Law School, CDES, Quito, 2003, págs. 379-392; Abramovich, Víctor y Julieta Rossi, “La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”... págs. 457-478; Faúndez Ledesma, Héctor, “Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano”, en: AA.VV., *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: su jurisprudencia sobre debido proceso, DESC, libertad personal y libertad de expresión*. IIDH, San José, 2004, págs. 98 a 102 y 113 a 120; Courtis, Christian, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en: Courtis, Christian, Denise Hauser y Gabriela Rodríguez Huerta (comps.), *Protección internacional de los derechos humanos. Nuevos desafíos*. Porrúa-ITAM, México, 2005, págs. 1 a 66.

Si al resolver estos problemas jurídicos existen posiciones en conflicto o dudas, la Corte IDH ha señalado que al interpretar la Convención debe siempre elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos por dicho tratado, según el principio de la norma más favorable al ser humano²⁰⁶. Por otra parte, es imprescindible reconocer la jurisprudencia constante de la Corte IDH, siguiendo en este punto a la Corte Europea de Derechos Humanos, en el sentido de considerar a las convenciones de derechos humanos como “instrumentos vivos” que deben ser interpretados a la luz de las condiciones actuales, y que la interpretación de los derechos debe hacerse “en el marco de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo”²⁰⁷. La tarea del intérprete es actualizar el sentido normativo de la Convención. Además, como lo resalta Héctor Faúndez, el artículo 29 d) de la CADH señala que ninguna de sus disposiciones se puede interpretar en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos de la misma naturaleza²⁰⁸. Cabe resaltar que esta declaración consagra expresamente diversos derechos sociales.

Ahora bien, entre las posturas sobre los derechos sociales que se derivan del artículo 26 se encuentran interpretaciones que entienden como derechos incluidos en la norma sólo aquellos que puedan derivarse de la Carta de la OEA, sin que pueda utilizarse la Declaración Americana o el principio pro persona para su determinación. Según esta postura, el principio de interpretación más favorable sólo debe ser utilizado para fijar el alcance de la respectiva norma²⁰⁹. Por otra parte, se encuentran posturas que mediante la aplicación del principio de interpretación más favorable, determinan los derechos armonizando la Carta de la OEA, la Declaración

206 Entre muchos otros, ver el *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, párr. 106.

207 Corte IDH, opinión consultiva OC-16/99, párr. 114; opinión consultiva OC-18/03, párr. 120.

208 Faúndez Ledesma, Héctor, “Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano”... pág. 100.

209 Abramovich, Víctor y Julieta Rossi, “La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”... págs. 470 a 478.

Americana²¹⁰ y el Protocolo de San Salvador²¹¹ así como otros instrumentos internacionales pertinentes a la materia (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, algunos convenios de la OIT, entre otros)²¹².

A continuación se hace referencia a algunos elementos interpretativos que pueden ser de utilidad al enfrentar estos problemas.

Respecto a los derechos consagrados en el artículo 26, es importante tener presente que la remisión efectuada por este artículo involucra varias normas de la Carta de la OEA. El conjunto de derechos que es posible inferir puede ser relativamente amplio, pero todo depende de la técnica argumentativa que se utilice para ello²¹³. Más aún si se tiene

210 Entre las opciones de litigio defendidas por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) se encuentra la utilización del estándar definido por la Corte IDH en su opinión consultiva sobre la Declaración Americana, según el cual, “la Declaración Americana determina los derechos a los que se refiere la Carta de la OEA”. CEJIL considera que “los derechos protegidos por la Carta, a que se refiere el artículo 26, serían aquellos contenidos en la Declaración Americana”. CEJIL, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales y el Sistema Interamericano*. CEJIL, San José, 2005, pág. 75.

211 Melish, Tara, “Enfoque según el artículo 26: invocando los DESC que se derivan de la Carta de la OEA”, en: CEJIL, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales y el Sistema Interamericano*. CEJIL, San José, 2005, págs. 383-388.

212 Courtis, Christian, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”... págs. 8 a 29; CEJIL, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales y el Sistema Interamericano*... págs. 76 a 78; Krsticevic, Viviana, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano”, en: CEJIL, *Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales*. CEJIL, San José, 2004, págs. 167 a 173.

213 De manera meramente exploratoria, y bajo la prevención de que siempre es necesaria una construcción argumentativa que justifique la inferencia concreta de derechos, es posible aludir, *inter alia*, a estos derechos sociales en el artículo 26 de la CADH: derechos laborales (derecho al trabajo y conexos), tales como el derecho a salarios justos, condiciones seguras para la vida y la salud en el trabajo, nivel de vida decoroso, jubilación, pensiones por incapacidad, sindicalización, libertad sindical, negociación colectiva y huelga (artículo 26 CADH y artículos 34 g), 45 b), 45 c), 45 d), 45 g) y 46 de la Carta de la OEA); derecho a la seguridad social (artículo 26 CADH y artículos 45 b) y h) y 46 de la Carta de la OEA); derecho a la educación (artículo 26 CADH y artículos 34 h), 47, 48, 49, 50 y 52 de la Carta de la OEA); derecho a los beneficios de la cultura (artículo 26 CADH y artículos 47, 48, 50,

en cuenta la dificultad de derivar derechos a partir de normas que establecen objetivos y medidas de políticas públicas. Al respecto, Christian Courtis señala que “[l]a validez de la inferencia es susceptible de grado: cuanto más clara y abundante sea la base normativa – los ‘índices’ – a partir de la cual se realiza la inferencia, mayor certeza habrá al respecto de su validez. Por el contrario, si las referencias normativas a partir de las cuales se realiza la inferencia son oscuras, vagas o aisladas, la validez de la inferencia se verá debilitada”²¹⁴.

Cabe resaltar que la obligación de desarrollo progresivo no niega la justiciabilidad de estos derechos e, incluso, abre algunas esferas de control judicial del deber de no regresividad²¹⁵. Al respecto, son importantes los avances alcanzados durante el año 2009 en esta materia.

51 y 52 de la Carta de la OEA); derecho al bienestar material o a un nivel de vida adecuado (artículo 26 CADH y artículos 34, 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA); derecho a la salud (artículo 26 y artículos 34 i, 34.l de la Carta de la OEA); derecho a la alimentación (artículo 26 y artículos 34 j), 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA); derecho a la vivienda (artículo 26 CADH y artículos 34 k), 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA), y derecho a un ambiente sano (artículo 26 CADH y artículos 34 l, 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA).

214 Courtis, Christian, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”... págs. 8 a 9.

215 Ver los artículos de Christian Courtis y Tara Melish citados, así como Melish, Tara, “The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity”, en: Langford, Malcolm (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in Comparative and International Law*. Cambridge University Press, 2007. Sin embargo, esta última autora considera que el éxito del litigio internacional ante el IDH que invoque directamente DESC, estará asociado a que se analicen los casos con base en los deberes de respeto y garantía y no en la obligación de desarrollo progresivo. Para Melish, la progresividad es un estándar de monitoreo, no utilizable en el litigio. La autora explica que el deber de respeto es una obligación negativa e inmediata, y que el deber de garantía involucra obligaciones positivas que en algún modo dependen de los recursos de los Estados. Por el contrario, la obligación de desarrollo progresivo se evalúa ponderando los resultados alcanzados en la satisfacción de los derechos de la población. Finalmente, esta autora considera que “la diferenciación entre ‘tipos’ de obligaciones aplicada a los derechos del Capítulo II y del Capítulo III [de la CADH], respectivamente – uno enfocado en la apropiada conducta estatal, el otro en los niveles globales de disfrute de los derechos más allá de la conducta de los Estados – es la mayor debilidad de la [Corte IDH] en términos de la adecuada protección de los derechos socioeconómicos”. Ver Melish, Tara, “El litigio supranacional de los derechos económicos, sociales y culturales: avances y retrocesos en el Sistema Interamericano”, en: AA.VV., *Derechos económicos, sociales y culturales*. Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, México, 2005, pág. 213 y ss.

En primer lugar, a través del Caso Acevedo Buendía vs. Perú, la Corte IDH precisó que el artículo 26 consagra derechos económicos, sociales y culturales exigibles a los cuales son aplicables las obligaciones de respeto y garantía (prevención, protección y cumplimiento). Este es un primer paso para superar gran parte de las dudas del pasado. La Corte interpretó los trabajos preparatorios de la CADH a partir de las intervenciones efectuadas en 1968 por parte de las delegaciones de Guatemala, Brasil, Uruguay y Chile. Se señaló entonces lo siguiente:

[E]l Tribunal recuerda que el contenido del artículo 26 de la Convención fue objeto de un intenso debate en los trabajos preparatorios de ésta, nacido del interés de los Estados por consignar una “mención directa” a los “derechos” económicos, sociales y culturales; “una disposición que establezca cierta obligatoriedad jurídica [...] en su cumplimiento y aplicación”; así como “los [respectivos] mecanismos [para su] promoción y protección”, ya que el Anteproyecto de tratado elaborado por la Comisión Interamericana hacía referencia a aquellos en dos artículos que, de acuerdo con algunos Estados, sólo “recog[ían] en un texto meramente declarativo, conclusiones establecidas en la Conferencia de Buenos Aires”. La revisión de dichos trabajos preparatorios de la Convención demuestra también que las principales observaciones sobre la base de las cuales ésta fue aprobada pusieron especial énfasis en “dar a los derechos económicos, sociales y culturales la máxima protección compatible con las condiciones peculiares a la gran mayoría de los Estados Americanos”. Así, como parte del debate en los trabajos preparatorios, también se propuso “hac[er] posible [la] ejecución [de dichos derechos] mediante la acción de los tribunales”.

Por otra parte, la Corte IDH señaló que “si bien el artículo 26 se encuentra en el Capítulo III de la Convención, titulado Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se ubica, también, en la Parte I de dicho instrumento, titulado Deberes de los Estados y Derechos Protegidos. En consecuencia, el artículo 26 está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 señalados en el Capítulo I (Enumeración de Deberes), así como lo están los artículos 3 al 25 señalados en el Capítulo II (Derechos Civiles y Políticos).

Al respecto, autores como Christian Courtis, han señalado que “lo que agrega el artículo 26 – y por eso se trata de un caso de *lex specialis* en relación con el artículo 2 – es que el Estado puede concretar la garantía de esos derechos – es decir, en los términos coincidentes de los artículos 2 y 26, el logro de su efectividad – en forma progresiva, y en la medida de los recursos disponibles”, salvo las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de niveles mínimos esenciales de estos derechos, que no están subordinadas a la progresividad y son de efecto inmediato²¹⁶.

Respecto a las obligaciones de progresividad y no regresividad, en el Caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú, la Corte IDH se refirió a la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Si bien la prohibición de regresividad como estándar de protección judicial ha sido objeto de innumerables discusiones²¹⁷, la Corte precisó que la obligación de adoptar medidas para impulsar la progresividad puede ser objeto de rendición de cuentas y aludió a los siguientes estándares:

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha señalado que “[c]uando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, [...] examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son ‘adecuadas’ o ‘razonables’, el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes: a) [h]asta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; b) [s]i el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales

216 Courtis, Christian, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, ponencia presentada en el Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, San José, IIDH, 2007, pág. 23.

217 Un análisis doctrinal exhaustivo sobre esta figura puede verse en, Courtis, Christian (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Del Puerto/CELS/CEDAL, Buenos Aires, 2006, y Uprimny, Rodrigo, y Diana Guarnizo, “¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana”, en: *Homenaje a Héctor Fix Zamudio*. UNAM, México, 2008.

de manera no discriminatoria y no arbitraria; c) [s]i la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos; d) [e]n caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto; e) [e]l marco cronológico en que se adoptaron las medidas[, y] f) [s]i las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo” (Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga’ de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto”, E/C.12/2007/1, 38º Período de Sesiones, 21 de septiembre de 2007, párr. 8).

Como correlato de lo anterior, la Corte precisó criterios para analizar las medidas regresivas, atendiendo a la doctrina del mencionado Comité. Se señaló que “las medidas de carácter deliberadamente re[gresivo] en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos” sociales “en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos disponibles”. Se indicó además que:

En caso de que un Estado Parte aduzca “limitaciones de recursos” para explicar cualquier medida regresiva que haya adoptado, [...] examinará esa información en función de las circunstancias concretas del país de que se trate y con arreglo a los siguientes criterios objetivos: a) [e]l nivel de desarrollo del país; b) [l]a gravedad de la presunta infracción, teniendo particularmente en cuenta si la situación afecta al disfrute de los derechos básicos enunciados en el Pacto; c) [l]a situación económica del país en ese momento, teniendo particularmente en cuenta si el país atraviesa un período de recesión económica; d) [l]a existencia de otras necesidades importantes que el Estado Parte deba satisfacer con los recursos limitados de que dispone; por ejemplo, debido a un reciente desastre natural o a un reciente conflicto armado interno o internacional; e) [s]i el Estado Parte trató de encontrar opciones de bajo costo[, y] f) [s]i el Estado

Parte recabó cooperación y asistencia de la comunidad internacional o rechazó sin motivos suficientes los recursos ofrecidos por la comunidad internacional para la aplicación de lo dispuesto en el Pacto (Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga’ de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto”, E/C.12/2007/1, 38º Período de Sesiones, 21 de septiembre de 2007, párr. 10).

La Corte IDH reconoció asimismo, que, también en 2009, la CIDH había establecido una metodología para analizar la compatibilidad de una medida regresiva con la CADH. En el trascendental pronunciamiento de la CIDH, en el Caso de la Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras vs. Perú (Informe No. 48/09)²¹⁸, se analizó el cambio, a través de una reforma constitucional y legal, en la manera como las presuntas víctimas venían ejerciendo su derecho a la pensión de jubilación. Si bien no se declaró violación de ningún derecho humano, si se estableció una metodología para el análisis de la regresividad de políticas sociales.

La CIDH analizó, bajo el artículo 21, la incorporación de los efectos patrimoniales de un régimen de seguridad social en la propiedad (las pensiones y su nivelación entraron en su patrimonio). Y analizó a la luz del artículo 26 las obligaciones de progresividad de las normas económicas y sociales de la Carta de la OEA. Respecto a la restricción del derecho a la propiedad, la CIDH señaló que se cumplió con estos requisitos:

- a. legalidad;
- b. finalidad legítima (estabilidad financiera y eliminar inequidad); y

218 Informe de Admisibilidad y Fondo No. 38/09, Caso 12.670, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras vs. Perú, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de marzo de 2009, párrs. 140 a 147.

c. proporcionalidad:

- se puede generar ahorro;
- no hubo prueba sobre los porcentajes de reducción; -
- no se afecta la esencia del derecho –se continúa percibiendo pensión y no hubo expropiación–; y
- no se había hecho contribución especial para obtener los beneficios de nivelación

Respecto a la prohibición de regresividad, se analizó la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida, teniendo en cuenta razones de suficiente peso. Esto significa asumir que la prohibición de regresividad es un principio (que se puede ponderar) y no una regla (que se aplica bajo las reglas todo/nada).

La Corte IDH concluyó que no existía regresividad porque se cumplían estos requisitos:

- Finalidad: viabilidad de un sistema pensionario a futuro y eliminar sus inequidades, topes máximos a pensiones no son regresivos en sí mismos mientras que no sea incompatible con el contenido esencial del derecho;
- afectó número reducido de pensionistas con la finalidad de mejorar el ejercicio del derecho a la pensión de los demás beneficiarios;
- no se probó que una medida de reajuste de pensión no sea idónea para mantener el valor adquisitivo de la misma; y
- el tribunal constitucional interno revisará si un criterio de sostenibilidad financiera para efectuar reajustes de pensiones de adultos mayores puede llegar a impedir que dicho reajuste se realice –principio de subsidiariedad–.

Como se observa, los casos emitidos en 2009 despejan algunas de las dudas que motivaron diversos debates en torno a la justiciabilidad del artículo 26 durante los últimos 30 años. Ello genera un nuevo punto de partida hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el SIDH y de políticas sociales progresivamente encaminadas a la superación de la pobreza.

El análisis anterior sobre los avances en el marco conceptual de inclusión de la pobreza y la desigualdad en el ámbito de los derechos humanos, permite evidenciar cuatro aspectos centrales.

- Los conceptos han evolucionado desde un marco descriptivo comentado en informes por país, hacia decisiones importantes que buscan hacer operativos enfoques tales como subsidiaridad, progresividad, entre otros.
- La relación de la pobreza y la desigualdad ha permitido evaluar los derechos humanos desde una perspectiva integral e indivisible; esto ha generado un enfoque centrado en plantear un accionar en cuanto al tema.
- Haber desdoblado el análisis en indicadores implica una evolución importante que busca de manera sistemática evaluar la eficacia de los sistemas, Estados, órganos y, en general, del marco de derechos humanos. Así, se hace evidente que la tendencia permitirá desarrollar un mapeo de alcances sobre el tema, a futuro.
- La gestión integral del tema evidencia que, sin intentarlo, el SIDH ha adoptado un enfoque de gestión del conocimiento que es innovador y genera amplio valor al avanzar en los análisis de causalidad y efectos, hacia un marco de gestión apropiada de los derechos humanos en un marco de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

6. Opiniones consultivas de la Corte IDH, relevantes en el tema de pobreza

Conforme al artículo 64 de la CADH, a petición de cualquier Estado miembro de la OEA, de la CIDH o de algunos órganos de la Carta de la OEA, la Corte IDH puede ejercer su jurisdicción consultiva para interpretar la Convención Americana y otros tratados relevantes para los derechos humanos en los Estados americanos, y para analizar la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales. Su competencia consultiva le permite hacerlo sin que ninguna parte o aspecto

de dichos instrumentos esté, en principio, excluido del ámbito de esa función asesora²¹⁹.

Además de la opinión consultiva emitida con relación a la situación de indigencia, ya mencionada en el apartado respecto al informe de la CIDH sobre acceso a la justicia y derechos sociales, en su opinión consultiva sobre el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal²²⁰, la Corte IDH señaló:

El proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas.

Autores como Ariel Dulitzky, han resaltado que este pronunciamiento de la Corte IDH aplica también para las personas más pobres, que encuentran diversos obstáculos para acceder a la justicia nacional e internacional. Por esta razón, los aspectos procesales del SIDH deben ajustarse a “los factores de desigualdad real” que dificultan el acceso a la justicia internacional para las personas más pobres²²¹.

219 Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 64 a 66.

220 OC-16/99

221 Dulitzky, Ariel E., “Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares”...

7. Algunos tipos de responsabilidad estatal relacionados con la pobreza

7.1 La responsabilidad por la omisión de garantizar una vida digna

Un estándar de responsabilidad internacional muy relevante relacionado con situaciones de extrema pobreza, es aquel en el que se entiende la violación del derecho a la vida por la no adopción de medidas positivas que permitan a grupos en situación de vulnerabilidad la posibilidad de llevar una vida digna. Si bien es cierto que este estándar surge en el marco de la atribución de responsabilidad por la muerte de personas que, en algunos casos, fueron ejecutadas por agentes estatales, lo cierto es que es un estándar autónomo respecto al entendimiento amplio del derecho a la vida.

En todo caso, no siempre que se alegue la falta de “vida digna” podrá surgir responsabilidad internacional del Estado. En efecto, deben existir suficientes evidencias de que esa situación puede atribuirse al Estado.

Al respecto, la Corte IDH ha dicho que cabe recordar que el párrafo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, señaló en forma categórica que: “[t]odos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”. El criterio de interdependencia para garantizar el derecho a la salud fue aplicado por la Corte IDH en los casos “Niños de la calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala²²², “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay²²³, Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay²²⁴ y Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay²²⁵.

En el Caso Villagrán Morales y otros, referido a la ejecución extrajudicial de “niños de la calle” que sufrían una

222 Sentencia de 19 de noviembre de 1999.

223 Sentencia de 2 de septiembre de 2004, párr. 156.

224 Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 161.

225 Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 153.

situación de pobreza, privados de mínimas condiciones de una vida digna, la Corte desarrolló una interpretación amplia del derecho a la vida para incluir en este trascendental fallo las condiciones dignas de existencia: “[e]n esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieren para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”²²⁶.

Años después, la Corte IDH conoció de otro terrible caso sobre ejecuciones de niños pobres en situación de marginalidad. En el Caso *Servellón García y otros vs. Honduras*, el Tribunal indicó que los hechos “ocurrieron en razón de la condición de personas en situación de riesgo social que tenían las víctimas, lo que demuestra que el Estado no les proporcionó [...] un ambiente que les protegiera de la violencia y del abuso, y no permitió su acceso a servicios y bienes esenciales, de una forma tal que esa falta privó definitivamente a los menores su posibilidad de emanciparse, desarrollarse y de tornarse adultos que pudieran determinar su propio futuro”²²⁷. La Corte resaltó entonces la obligación estatal de “asegurar la protección de los niños y jóvenes afectados por la pobreza que estén socialmente marginados y, especialmente, evitar su estigmatización social como delincuentes”²²⁸.

Por otra parte, en el Caso “*Instituto de Reeducción del Menor*” vs. Paraguay, la Corte analizó la situación de niños privados de libertad. Algunos de ellos habían fallecido en diversas circunstancias ocurridas en el centro de reclusión. La Corte IDH consideró que “la protección de la vida del niño requiere que el Estado se preocupe particularmente de las circunstancias de la vida que llevará mientras se mantenga privado de libertad”²²⁹ y, en consecuencia, “un Estado tiene, respecto de niños privados de libertad y, por lo tanto, bajo su

226 Sentencia de 19 de noviembre de 1999, párr. 144.

227 Corte IDH, Caso *Servellón García y otros vs. Honduras*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 21 de septiembre de 2006, párr. 117.

228 *Ibidem*, párr. 116.

229 Sentencia de 2 de septiembre de 2004, párr. 160.

custodia, la obligación de, *inter alia*, proveerlos de asistencia de salud y educación”²³⁰.

Otros casos se relacionan con violaciones de derechos a comunidades indígenas, tema analizado con mayor profundidad en la unidad anterior en referencia las reparaciones emitidas por la Corte IDH y su relevancia en la lucha contra la pobreza. Para el tema de responsabilidad por omisión, basta señalar el caso de comunidades indígenas que reclamaban al Estado de Paraguay la devolución de sus tierras ancestrales, indicando que se encontraban viviendo fuera de sus territorios y en condiciones de extrema pobreza. Entre estas condiciones se encontraban algunos factores negativos, como el desempleo, la desnutrición, las deficientes condiciones de vivienda y las dificultades en el acceso a servicios de agua potable o de salud.

Se trata del Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, en el que la Corte IDH consideró que el derecho a la vida implicaba el acceso a condiciones que posibiliten una existencia digna. Con base en esta consideración, entendió procedente evaluar si el Estado había cumplido o no sus obligaciones positivas con relación al derecho a la vida “a la luz de lo expuesto en el artículo 4 de la [CADH], en relación con el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma, y de los artículos 10 (Derecho a la Salud), 11 (Derecho a un Medio Ambiente Sano), 12 (Derecho a la Alimentación), 13 (Derecho a la Educación) y 14 (Derecho a los Beneficios de la Cultura) del Protocolo de San Salvador y las disposiciones pertinentes del Convenio No. 169 de la OIT”²³¹. Analizando los hechos del caso, el Tribunal entendió que las condiciones de miseria en que se encontraba la comunidad y la afectación que tenían en la salud y alimentación de sus miembros, afectaba la existencia digna de los mismos. Consideró que, en las circunstancias del caso, estos problemas eran atribuibles al Estado. Lo anterior, entre otros motivos, por no haber adoptado las medidas positivas necesarias para asegurar a estas personas condiciones de vida compatibles con su dignidad, pese a tener conocimiento de la situación en que se encontraban²³².

230 *Ibidem*, párr. 161.

231 Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 163.

232 *Ibidem*, párrs. 162 a 171 y 176.

Desde esta lógica de interdependencia, la Corte IDH ha establecido que el derecho a la salud (“el cuidado de la salud”), junto con el derecho a la educación, es un pilar “fundamental [...] para garantizar el disfrute de una vida digna”²³³.

Con todo, debe señalarse que esta opción donde se adelanta protección judicial de los derechos sociales a través de los derechos civiles y políticos mediante el principio de interdependencia, ha sido criticada por autores que consideran que puede constituir una disminución del ámbito de protección de cada derecho social en particular, dado que existen algunos componentes de los derechos sociales que no pueden ser reconducidos a estándares de derechos civiles y políticos²³⁴. En este sentido, podría perderse la especificidad tanto de derechos civiles y políticos (que empiezan a abarcarlo todo) como de derechos sociales (que no logran proyectar sus especificidades). Sin embargo, ante la dimensión del fenómeno de la pobreza, esta armonización entre derechos permite visibilizar las múltiples dimensiones de la extrema pobreza.

En suma, respecto a la pobreza los Estados tienen las obligaciones positivas de crear las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones del derecho a la vida digna (obligación positiva).

7.2 La responsabilidad del Estado por la falta de fiscalización frente a actores privados que generan la pobreza

Durante las últimas décadas, las empresas transnacionales y otros actores no estatales se han convertido en poderes privados que logran un poder superior al de muchos Estados y que, por lo mismo, evaden sus controles. Su desmedido poder de acción genera pobreza en muchos países de la región.

233 En este caso, hizo el análisis con respecto a la vida digna de los niños, como grupo vulnerable que no siempre tiene al alcance los medios necesarios para la defensa eficaz de sus derechos. Ver Corte IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño, opinión consultiva OC-17/02* de 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párr. 86.

234 Sobre este punto, ver Melish, Tara, “El litigio supranacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: avances y retrocesos en el Sistema Interamericano”... págs. 215 a 217; Melish, Tara, “The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity”...

En el derecho internacional de los derechos humanos existe un fuerte debate sobre la necesidad de regular la responsabilidad de las empresas por actos violatorios de derechos humanos y establecer pautas de gobernanza o de responsabilidad social corporativa en derechos humanos. Sin embargo, la mayoría de estas pautas son catalogadas como “derecho blando” dado su carácter voluntario, ya que no se trata de normas internacionales de carácter vinculante, como ocurre con los tratados. En efecto, estas normas prescriben parámetros para evaluar los daños causados por las empresas y las medidas para reparar esos daños, pero su efectividad depende exclusivamente del grado de vinculación que las empresas quieran asumir.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante analizar la forma en que el SIDH ha establecido responsabilidad internacional del Estado ante la falta de debida inspección, vigilancia y control de las actuaciones de actores privados. Si bien los casos se relacionan con violaciones del derecho a la vida o del derecho a la justicia, el estándar es útil para la fiscalización de actores privados responsables y causantes del agravamiento de la pobreza.

En el Caso Ximenes Lopes vs. Brasil²³⁵, relacionado con la muerte de una persona con discapacidad mental mientras permanecía bajo cuidado en una casa de reposo, la Corte IDH señaló que los Estados tienen el deber de asegurar una prestación de atención médica eficaz a las personas con discapacidad mental. Al respecto, precisó lo siguiente:

86. Los supuestos de responsabilidad estatal por violación a los derechos consagrados en la Convención, pueden ser tanto las acciones u omisiones atribuibles a órganos o funcionarios del Estado, como la omisión del Estado en prevenir que terceros vulneren los bienes jurídicos que protegen los derechos humanos. No obstante, entre esos dos extremos de responsabilidad, se encuentra la conducta descrita en la Resolución de la Comisión de Derecho Internacional²³⁶, de una persona o entidad, que si bien no es un órgano estatal, está autorizada por la legislación del Estado para ejercer

235 Sentencia de 4 de julio de 2006.

236 Cfr. *Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos*, Comisión de Derecho Internacional 53 sesión, documento de la ONU A/56/10, 2001.

atribuciones de autoridad gubernamental. Dicha conducta, ya sea de persona física o jurídica, debe ser considerada un acto del Estado, siempre y cuando estuviere actuando en dicha capacidad.

Con relación a la obligación de inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio de salud, luego de precisar que es posible atribuir la responsabilidad internacional estatal por los actos de terceros que prestan servicios públicos, el Tribunal interamericano resaltó “el deber de los Estados de regular y fiscalizar las instituciones que prestan servicios de salud, como medida necesaria para la debida protección de la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción”, deber que “abarca tanto a las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos de salud, como aquellas instituciones que se dedican exclusivamente a servicios privados de salud”²³⁷.

Estas consideraciones fueron reiteradas en el Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador, de mala praxis médica. En este fallo el Tribunal señaló que “cuando se trata de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado)” la atribución de responsabilidad puede surgir “por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo”²³⁸.

Si bien los casos mencionados no se relacionaban directamente con situaciones de pobreza, visibilizan el rol estratégico de la vigilancia y el control por parte de instituciones estatales respecto de aquellos actores y aquellas situaciones que pueden conducir a agravar la pobreza. En este sentido, esta forma de atribución está relacionada con la que se analiza a continuación.

237 Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149, párr. 141.

238 Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*, sentencia de 22 de noviembre de 2007, Serie C No. 171, párr. 119.

7.3 La responsabilidad por la falta de investigación de condiciones agravantes, causantes de pobreza

En su tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, la CIDH citó el informe del año 2000 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el que se afirma lo siguiente: “La tortura de un solo individuo despierta la indignación de la opinión pública con justa razón. Pero la muerte de más de 30.000 niños por día por causas fundamentalmente prevenibles pasa inadvertida. ¿Por qué? Porque esos niños son invisibles en la pobreza”²³⁹.

Gran parte de esa invisibilización se debe a que no se han adelantado estrategias para investigar quiénes son los responsables por esas muertes. Es cierto que es bastante complejo dar cuenta de la cadena de hechos que generan hambrunas masivas o situaciones sistemáticas de indigencia. Además, muchas veces se entienden estos terribles casos como una fatalidad del destino y no como una violación grave a los derechos humanos que se deba investigar con debida diligencia.

Por tal motivo, este apartado resalta el papel que pueden tener las investigaciones con debida diligencia para impulsar una estrategia de rendición de cuentas respecto a situaciones de pobreza. Para ello, se reseña muy brevemente la jurisprudencia general de la Corte IDH contra la impunidad.

En este punto es importante señalar que la impunidad frente a la pobreza es un aspecto que va mucho más allá de la impunidad en el ámbito penal. En efecto, muchas veces las investigaciones relevantes pueden ser de tipo administrativo (impulsadas por el Ejecutivo), legislativo (impulsadas por el Congreso) o disciplinarias.

El deber de investigar se origina en el deber de garantía que establece el artículo 1.1 de la CADH. Su incumplimiento debe analizarse en conjunción con los derechos sustantivos pertinentes que se están desconociendo en un caso concreto.

²³⁹ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, 2001, Capítulo V, párr. 10.

En cuanto a la obligación de investigar con debida diligencia, La Corte IDH ha señalado que una investigación por la violación de derechos humanos:

[D]ebe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado²⁴⁰.

Por otra parte, la Corte ha reconocido el “derecho a la verdad” como un derecho que se encuentra subsumido en el derecho individualmente considerado a cada víctima o sus familiares, pero también a la sociedad, a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la CADH. De esta manera, el “derecho a la verdad” exige la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible, que permite combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares²⁴¹.

En este sentido, la Corte ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención

240 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 177.

241 Cfr. Corte IDH, *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*, sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C No. 70, párr. 201; *Caso Barrios Altos vs. Perú*, sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C No. 75, párr. 48; *Caso Servellón García y otros vs. Honduras...* párr. 76; *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, sentencia de 26 de septiembre de 2006, párr. 148; *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*, sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C No. 163, párr. 147.

Americana”²⁴², señalando que “si una violación queda impune en un Estado de modo tal que a la víctima no se le restablezca, en cuanto sea posible, la plenitud de sus derechos, se desprende que se ha violado el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción”²⁴³.

En esta misma línea argumentativa, el Tribunal ha ordenado que en cumplimiento de su obligación de investigar y, en su caso, sancionar a los responsables de los hechos, el Estado debe remover todos los obstáculos, *de facto y de jure*, que impidan la debida investigación de los hechos, y utilizar todos los medios disponibles para hacer expedita dicha investigación y los procedimientos respectivos, a fin de evitar su repetición.

En casos de violaciones masivas y sistemáticas, es decir, las más graves violaciones de los derechos humanos, la Corte IDH ha demandado la eliminación de obstáculos de orden interno que puedan impedir la investigación y, en su caso, la sanción efectiva de los responsables. Al respecto, se ha establecido que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos²⁴⁴.

Todavía no existen casos fallados por la Corte IDH en los que se evalúe directamente la forma en que se investigaron, rigurosamente, las condiciones que generan la extrema pobreza de una comunidad o persona en particular. Esta es una ruta aún por recorrer y la debida diligencia investigativa puede ser una herramienta invaluable al respecto.

242 Corte IDH, *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala*, sentencia de 8 de marzo de 1998, Serie C No. 37, párr. 173.

243 Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, sentencia de 27 de agosto de 1998, Serie C No. 39, párr. 73.

244 Cfr. Corte IDH, *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú*, sentencia de 28 de enero de 2008, Serie C No. 176, párr. 190; *Caso Barrios Altos vs. Perú*... párr. 41.

7.4 La responsabilidad por no enfrentar riesgos creados o conocidos que causan la extrema pobreza

Un escenario muy importante a tener en cuenta en términos de revisar los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza, es indagar respecto a aquellos fenómenos causantes y generadores que pudieron haber sido evitados y no lo fueron. La pobreza, y en particular la extrema pobreza, se relacionan con situaciones asociadas al riesgo de violaciones de derechos. Se trata de “riesgo” porque usualmente son condiciones progresivas, estructurales, que van deteriorando más y más la circunstancia de las personas en situación vulnerable, hasta llegar a un grado de afectación que puede ser enorme y denigrante. La jurisprudencia de la Corte IDH es ilustrativa respecto a la rendición de cuentas sobre el riesgo que es creado o conocido y frente al cual no se actúa. La pregunta central es la razonabilidad que se puede exigir en las acciones del Estado.

Respecto al deber del Estado de prevenir razonablemente las violaciones de los derechos humanos, en su primer caso contencioso la Corte manifestó lo siguiente, en el marco de la obligación de garantizar:

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...] Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado²⁴⁵.

Con posterioridad, el Tribunal, retomando la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos²⁴⁶, ha señalado que los deberes del Estado de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí, se encuentran condicionadas al conocimiento de una situación

245 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*... párr. 175.

246 Ver al respecto, CEDH, *Caso Osman*.

de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo²⁴⁷:

63. Teniendo en cuenta las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, la impredecibilidad de la conducta humana y las elecciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de prioridades y recursos, dicha obligación positiva debe ser interpretada de forma que no imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. Por consiguiente, no todo alegado riesgo a la vida impone a las autoridades la obligación convencional de tomar medidas operativas para prevenir que aquel riesgo llegue a materializarse. **Para que surja esa obligación positiva, debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitar dicho riesgo.** (Destacado del autor).

En ese sentido, el Estado no tiene una responsabilidad ilimitada frente a los actos de particulares, sino que sólo en los mencionados eventos puede ser encontrado responsable porque se “concretiza” la obligación de garantía. Ello no obsta el análisis sobre la obligación de inspección, vigilancia y control, tal como ha sido mencionado previamente.

La decisión sobre el Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay es una importante aplicación de este criterio de atribución en la cuestión de la extrema pobreza. Al respecto es importante tener presente un antecedente jurisprudencial. En el Caso Comunidad Indígena Yakye Axa, también contra Paraguay, la Corte IDH no consideró probado que la muerte de dieciséis personas integrantes de la comunidad fuera atribuible al Estado, ya que no encontró probada la existencia de una relación de causalidad suficiente entre la situación de deficiente alimentación y atención médica y su deceso.

²⁴⁷ Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140.

En el Caso de la Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, la Corte constató que no existía controversia entre las partes respecto a que las condiciones en las que vivían los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa eran inadecuadas para una existencia digna, ni respecto a la realidad e inminencia del peligro que tales condiciones representaban para su vida. La controversia radicaba en determinar si el Estado era responsable de que las presuntas víctimas estuvieran en esas condiciones y si había adoptado las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar el riesgo al derecho a la vida de las presuntas víctimas.

Del mismo modo, no existía controversia entre las partes respecto a que el Estado estaba al tanto de la situación de vulnerabilidad de los miembros de la Comunidad. El Estado en ningún momento alegó desconocimiento. Lo que quedaba por determinar era la fecha en que tal conocimiento se hizo presente. El Tribunal consideró que era a partir del 21 de abril de 1997 que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo real y de la situación de vulnerabilidad en la que permanecen los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa, en especial los niños, mujeres embarazadas y ancianos, así como de su mortandad. En efecto, en esa fecha los líderes de la Comunidad remitieron a una institución gubernamental encargada de los asuntos indígenas, el informe antropológico en el que se detallaba, entre otras cosas, que se estaban produciendo muertes en las aldeas de la Comunidad Sawhoyamaxa, y que sus miembros:

[...] por años no han tenido la visita de ningún doctor, enfermera o promotor de salud que las atienda. Consecuencia de todo esto, es la constante mortandad de niños por enfermedades fácilmente curables, como diarrea, vómitos, etc. El año pasado [...] murieron unos cuatro menores de edad [...]. Llamativamente, los fallecidos son hijos de los empleados de estancias.

Como es común, en las comunidades indígenas carentes de tierra propia y adecuada, la situación de la salud empeora debido a que no poseen los alimentos necesarios para completar su dieta alimenticia.

Es a partir de esa fecha que el Tribunal analizó si el Estado adoptó las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar el riesgo a la vida de los miembros de la Comunidad. La Corte no se pronunció sobre las muertes ocurridas con anterioridad a esta fecha.

La Corte IDH consideró probado que el hecho de que un grupo de personas se encontrara en una situación de grave insatisfacción de un amplio conjunto de derechos sociales, provocado por factores tales como el “desempleo, el analfabetismo, las tasas de morbilidad por enfermedades evitables, la desnutrición, las precarias condiciones de [...] vivienda y entorno, las limitaciones de acceso y uso de los servicios de salud y agua potable, así como la marginalización por causas económicas, geográficas y culturales”²⁴⁸ había causado un riesgo para la vida de estas personas que derivó en la muerte de algunos de los miembros del grupo. En consecuencia, el Tribunal entendió que el hecho de que el Estado tuviera conocimiento de esta situación y aun así no proporcionara la debida asistencia, o lo hiciera en forma defectuosa, lo hacía responsable por desconocer la obligación de “garantizar” el derecho a la vida, en su modalidad de “prevenir” violaciones al mismo, deber que surge de la conexión del artículo 1.1 del tratado con su artículo 4²⁴⁹.

Otro importante desarrollo de este deber de prevención se encuentra en el Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, relacionado con un patrón de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez²⁵⁰. El caso se relacionaba con tres víctimas de feminicidio, esto es, asesinato por motivos de género. La Corte IDH constató que en 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el *ombudsman* nacional, había determinado la existencia del patrón de asesinatos desde 1993 y sus principales características. Cinco años después, en 2003, dicha Comisión Nacional determinó que “a más de cinco años de haberse emitido [su primer informe], el fenómeno social no fue controlado y, en cambio, el índice de criminalidad en contra de las mujeres que radican o transitan en el municipio de Juárez, Chihuahua, continuó su escala ascendente”.

248 Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 168.

249 *Ibidem*, párrs. 159 a 178.

250 Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.

Las tres víctimas en el caso eran mujeres jóvenes de 20, 17 y 15 años respectivamente, todas en condiciones precarias, una estudiante, las otras dos trabajadoras. Salieron de su casa un día y sus cuerpos fueron encontrados varias semanas más tarde en un campo algodonero con signos de violencia sexual y demás maltratos. Los hechos habían ocurrido entre octubre y noviembre de 2001. La Corte IDH constató que en los días entre sus desapariciones y el hallazgo de sus cuerpos, sus madres y familiares acudieron a las autoridades en busca de respuestas, pero se encontraron con juicios de valor respecto al comportamiento de las víctimas y con ninguna acción concreta destinada a encontrarlas con vida, aparte de la recepción de declaraciones.

Al respecto, la Corte tuvo por probado que en el 2001 Ciudad Juárez vivía una fuerte ola de violencia contra las mujeres. Señaló que, a pesar de que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo que corrían las mujeres de ser objeto de violencia, no demostró haber adoptado medidas efectivas de prevención, antes de noviembre de 2001, que redujeran los factores de riesgo para las mujeres. Aunque el deber de prevención sea uno de medio y no de resultado, el Estado no había demostrado que la creación de una Fiscalía Especial y algunas adiciones a su marco legislativo, por más que fueran necesarias y demuestren un compromiso estatal, fueran suficientes y efectivas para prevenir las graves manifestaciones de la violencia contra la mujer que se vivía en Ciudad Juárez en la época de los hechos.

Sin embargo, la Corte recordó su jurisprudencia en el sentido de que el Estado no tiene una responsabilidad ilimitada frente a los actos de particulares, dado que el deber de prevención y protección de particulares se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Por ello, el Tribunal consideró que existían dos momentos clave en los que el deber de prevención debe ser analizado. El primero es antes de la desaparición de las víctimas y el segundo antes de la localización de sus cuerpos sin vida.

Sobre el primer momento – antes de la desaparición de las víctimas – la Corte consideró que la falta de prevención de la desaparición no conllevaba *per se* la responsabilidad

internacional del Estado porque, a pesar de que éste tenía conocimiento de una situación de riesgo para las mujeres en Ciudad Juárez, no había sido establecido que tenía conocimiento de un riesgo real e inmediato para las víctimas de este caso. El Tribunal señaló que, aunque el contexto en ese caso y sus obligaciones internacionales le imponían al Estado una responsabilidad reforzada con respecto a la protección de mujeres en Ciudad Juárez, quienes se encontraban en una situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres jóvenes y humildes, no le imponían una responsabilidad ilimitada frente a cualquier hecho ilícito en contra de ellas. En este punto, la Corte tan solo hizo presente que “la ausencia de una política general que se hubiera iniciado por lo menos en 1998 – cuando la CNDH advirtió del patrón de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez –, es una falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención”.

La atribución de responsabilidad internacional se derivó a partir de la relación del segundo momento con el primero. En efecto, en cuanto al segundo momento – antes del hallazgo de los cadáveres –, la Corte IDH señaló que el Estado, dado el contexto del caso, tuvo conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato de que las víctimas fueran agredidas sexualmente, sometidas a vejámenes y asesinadas. La Corte consideró que ante tal contexto surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exigía la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, consideró imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales, ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Debían existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conllevaran una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido.

La Corte concluyó que México no demostró haber adoptado las medidas razonables, conforme a las circunstancias que rodeaban a los casos, para encontrar a las víctimas con vida.

El Estado no actuó con prontitud dentro de las primeras horas y días luego de las denuncias de desaparición, dejando perder horas valiosas. En el período entre las denuncias y el hallazgo de los cuerpos de las víctimas, el Estado se limitó a realizar formalidades y a tomar declaraciones que, aunque importantes, perdieron su valor una vez éstas no repercutieron en acciones de búsqueda específicas. Además, las actitudes y declaraciones de los funcionarios hacia los familiares de las víctimas, que daban a entender que las denuncias de desaparición no debían ser tratadas con urgencia e inmediatez, llevaron al Tribunal a concluir razonablemente que hubo demoras injustificadas luego de las presentaciones de las denuncias de desaparición. Todo esto demostró que el Estado no actuó con la debida diligencia requerida para prevenir adecuadamente las muertes y agresiones sufridas por las víctimas, y que no actuó como razonablemente era de esperarse de acuerdo a las circunstancias del caso para poner fin a su privación de libertad. Este incumplimiento del deber de garantía fue considerado particularmente serio debido al contexto conocido por el Estado – el cual ponía a las mujeres en una situación especial de vulnerabilidad – y a las obligaciones reforzadas impuestas en casos de violencia contra la mujer.

Además, la Corte consideró que el Estado no demostró haber adoptado normas o implementado las medidas necesarias, conforme al artículo 2 de la CADH y al artículo 7.c de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará), que permitieran a las autoridades ofrecer una respuesta inmediata y eficaz ante las denuncias de desaparición y prevenir adecuadamente la violencia contra la mujer. Tampoco demostró haber adoptado normas o tomado medidas para que los funcionarios responsables de recibir las denuncias tuvieran la capacidad y la sensibilidad para entender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer, y la voluntad para actuar de inmediato.

Como se observa, el deber de prevención puede tener un importante protagonismo para exigir al Estado que actúe respecto a riesgos derivados de las situaciones de pobreza y extrema pobreza. Sin embargo, el análisis de estos casos permite entender que, tal como ha señalado Ariel Dulitzky, la Corte no ha extendido la obligación de garantizar el derecho a

la vida a toda situación de pobreza o extrema pobreza²⁵¹. Ello no debe limitar el litigio sino que permite encausarlo hacia escenarios relevantes sobre el manejo del riesgo, cuando sea relevante.

8. Las reparaciones colectivas ordenadas por la Corte IDH como mecanismos para tratar las consecuencias de la pobreza²⁵²

Cuando la Corte IDH decide que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en la CADH, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados y, de ser procedente, las reparaciones correspondientes y adecuadas. En el tema de reparaciones, la Corte se ha diferenciado de otros tribunales internacionales, como la Corte Europea de Derechos Humanos, que ha sido mucho más moderado en la materia.

La Corte Interamericana ha ordenado, por ejemplo, a) medidas que permitan el acceso a la justicia; b) la publicación de sus sentencias – las cuales, según la Corte, constituyen *per se* una forma de reparación; c) la traducción de la sentencia al lenguaje de la comunidad indígena respectiva; d) medidas de restitución, a través del reintegro a una posición laboral o el apoyo para el retorno desde el exilio; e) medidas de compensación a través de la indemnización del daño material (daño emergente y lucro cesante), del daño moral y, en algunos casos, del daño al proyecto de vida; f) servicios de rehabilitación en salud, educación y vivienda, y g) medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Entre estas garantías de no repetición se encuentran a) la investigación y sanción de los responsables; b) medidas simbólicas, como nombrar una calle, una escuela o una plaza en honor de las víctimas; c) ceremonias públicas de reconocimiento de responsabilidad y solicitud de perdón

251 Ariel E. Dulitzky, “Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares”...

252 Algunos apartes de esta sección se basan en Parra Vera, Óscar, “La influencia de la visión del mundo de los pueblos indígenas en la determinación de reparaciones por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Derechos Humanos”, *Etnias & Política* 8, Centro de Cooperación al Indígena (CECOIN), Bogotá, págs. 88-107.

público; d) la adopción de todas las medidas para encontrar los cuerpos de las personas desaparecidas; e) medidas legislativas y de reforma a políticas públicas relacionadas con la derogación de normas, la adopción de registros de prisioneros, el impulso de sistemas de información genética y programas de exhumación, la consagración de procedimientos para la titulación de tierras, el desarrollo de cursos de formación a ciertos funcionarios públicos y miembros de la fuerza pública, entre otras medidas. Asimismo, y relacionado con el derecho a la verdad, la Corte ha ordenado hacer públicos los resultados de las investigaciones correspondientes²⁵³.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se analiza un ejemplo muy ilustrativo sobre el rol que pueden jugar las reparaciones en la lucha contra la pobreza. Se trata de las reparaciones otorgadas frente a la violación de derechos humanos a pueblos indígenas.

8.1 Criterios generales de reparación respecto a comunidades indígenas

En estos casos, en orden a lograr un impacto real en el restablecimiento de la justicia, las reparaciones deben involucrar, en la forma más exhaustiva posible, el punto de vista de las víctimas, claramente relacionado con una perspectiva comunitaria y con lazos históricos y culturales específicos²⁵⁴. Así, por ejemplo, en casos donde las comunidades han sido

253 Para un análisis y sistematización de estas medidas adoptadas por la Corte IDH, ver García Ramírez, Sergio, “La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Derechos Humanos en materia de reparaciones”, en: AA.VV., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: un cuarto de siglo: 1979-2004*. San José, 2005, págs. 1 a 85; Cassel, Douglas, “The Expanding Scope and Impact of Reparations Awarded by the Inter-American Court of Human Rights”, en: De Feyter, K., S. Parmentier, M. Bossuyt y P. Lemmens (eds.), *Out of the Ashes. Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*. Intersentia, Antwerpen/Oxford, 2005, págs. 191 a 223; Carrillo, Arturo, “The Relevance of Inter-American Human Rights Law and Practice to Repairing the Past”, en: de Greiff, Pablo (ed.), *The Handbook of Reparations*. Oxford University Press, 2006.

254 Ver los análisis que en este sentido realizan: Shelton, Dinah, “Reparations for Indigenous Peoples: The Present Value of Past Wrongs” y Vrdoljak, Ana F., “Reparations for Cultural Loss”, ambos en: Lenzerini, Federico (ed.), *Reparations for Indigenous Peoples. International and Comparative Perspectives*. Oxford University Press, 2008.

despojadas de sus tierras se ha criticado a los programas de reparación que se concentran en una compensación monetaria restringida al valor de la tierra en el mercado, toda vez que no tiene en consideración los intereses no económicos relacionados con la tenencia de la tierra por parte de los pueblos indígenas²⁵⁵.

En casos relacionados con pueblos indígenas, la Corte IDH ha otorgado reparaciones que van más allá de la indemnización individual, precisando las dimensiones colectivas de los daños. Además, se ha tenido en cuenta la visión del mundo de las comunidades involucradas en orden a determinar las reparaciones más adecuadas. En especial, ha señalado que las normas de la CADH deben ser interpretadas teniendo en cuenta el **derecho a la identidad cultural** de los pueblos indígenas. Al respecto, en el caso de la Comunidad indígena Yakye Axa²⁵⁶, señaló que:

Debido a que el presente caso trata sobre los derechos de los miembros de una comunidad indígena, la Corte considera oportuno recordar que, de conformidad con los artículos 24 (Igualdad ante la Ley) y 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción. Sin embargo, hay que resaltar que para garantizar efectivamente estos derechos, al interpretar y aplicar su normativa interna, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a

255 Gilbert, Jérémie, “Remedies: Restitution and Special Measures”, en Gilbert, Jérémie, *Indigenous Peoples' Land Rights under International Law. From Victims to Actors*. Transnational Publishers, Ardsley, 2006, pág. 147 y ss. Gilbert analiza las fuertes críticas contra los programas desarrollados en Estados Unidos bajo este enfoque, particularmente por la incompatibilidad entre el uso de la noción de justa compensación y las nociones comunitarias sobre el valor inmaterial de la tierra.

256 Corte IDH, *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay...* Los miembros de la Comunidad Yakye Axa vivían en condiciones de miseria extrema como consecuencia de la falta de tierra y acceso a recursos naturales, necesarios para la obtención de agua limpia y para la práctica de la medicina tradicional de prevención y cura de enfermedades. Tampoco se había garantizado el derecho a la propiedad comunitaria ni se habían adoptado medidas para asegurar, durante el período que han permanecido sin territorio, las condiciones de vida compatibles con su dignidad, a pesar de un decreto presidencial de 1999 que declaraba en estado de emergencia a la Comunidad.

los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural²⁵⁷.

En este punto, cabe resaltar el Caso del Pueblo Saramaka²⁵⁸ vs. Surinam. El Estado no había adoptado medidas efectivas para reconocer su derecho al uso y goce del territorio que han ocupado y usado tradicionalmente, ni les había brindado acceso a la justicia para proteger el derecho a poseer propiedad de acuerdo con sus tradiciones comunales. En este caso, la Corte precisó las condiciones en las cuales un Estado puede legítimamente restringir derechos sobre tierras ancestrales y recursos naturales, resaltando que dichas restricciones no pueden generar la denegación de su subsistencia como pueblo. Esta supervivencia incluye vivir según las características culturales, sociales y económicas que los definen como pueblos²⁵⁹. En el caso analizado por la Corte se discutía sobre concesiones forestales y mineras a compañías extranjeras dentro del territorio ancestral de los Saramaka. La Corte señaló que:

[A] fin de garantizar que las restricciones impuestas a los Saramakas respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal,

257 *Ibidem*, párr. 51. Ha sido señalado que este es un “criterio interpretativo general que valora la diferencia cultural y la costumbre indígena como herramientas para ampliar el contenido de la Convención Americana; así las cosas, los grupos indígenas del continente no podrán ser objeto de aplicaciones restrictivas a las normas de la Convención incluso si el Estado no ha legislado en la materia”. Cfr. Fuentes, Carlos Iván, “Universalidad y diversidad cultural en la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Innovaciones en el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa”, *Revista CEJIL. Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano* 2, CEJIL, Buenos Aires, 2006, pág. 73.

258 Corte IDH, sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C No. 172.

259 Rivera Juaristi, Francisco J., y Karine Rinaldi, “Pueblo Saramaka vs. Surinam: el derecho a la supervivencia de los pueblos indígenas y tribales como pueblos”, *Revista CEJIL* 4, 2008. Estos autores resaltan que la Corte no establece un “*balancing test*” que tendría como propósito determinar el nivel de afectación que tendría la restricción en cuestión sobre el territorio ancestral de estos pueblos, por ejemplo; más bien, la Corte establece un “*bright line test*” que define cuándo un Estado puede restringir dicho derecho. Ver, asimismo, Brunner, Lisl, “The Rise of People’s Rights in the Americas: The Saramaka People Decision of the Inter-American Court of Human Rights”, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 7, No. 3, Oxford University Press, 2008.

el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, [...] asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (en adelante “plan de desarrollo o inversión”) que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka. Segundo, [...] garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, [...] garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental. Mediante estas salvaguardas se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo Saramaka tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal.

La sentencia de la Corte precisa los alcances del derecho a ser consultado y, en su caso, la obligación de obtener consentimiento. Para la Corte, este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Se señaló entonces que:

Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.

Estas consideraciones explican el tipo de reparaciones ordenado por la Corte. En efecto, se ordenó a Surinam delimitar, demarcar y otorgar título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con su derecho consuetudinario, y a través de consultas previas, efectivas y plenamente informadas con el pueblo Saramaka. Hasta tanto no se lleve a cabo dicha delimitación, se ordenó proteger su territorio. Entre las diversas órdenes emitidas, cabe resaltar que, respecto a concesiones ya otorgadas, la Corte indicó que como medida de reparación: “el Estado debe revisarlas, a la luz de la presente sentencia y la jurisprudencia de este Tribunal, con el fin de evaluar si es necesaria una modificación a los derechos de los concesionarios para preservar la supervivencia del pueblo Saramaka”.

8.2 Las reparaciones consistentes en programas y fondos de desarrollo comunitario

En ocasiones, se han utilizado medidas concentradas en el apoyo a la comunidad para la protección de sus tierras. Así, por ejemplo, la doctrina resalta que las reparaciones por privaciones históricas del derecho a la tierra deben involucrar medidas especiales para proteger la tierra y los derechos sociales de los miembros de la comunidad, de tal forma que puedan vivir armónicamente con sus territorios²⁶⁰. A continuación se analizan algunas de las reparaciones ordenadas por la Corte IDH que se concentran en apoyos económicos que se brindan a las comunidades indígenas en su conjunto. Al igual que en las garantías de no repetición, la Corte busca dar respuestas sistémicas a problemas sistémicos²⁶¹, de tal forma que estas medidas garanticen tanto prevención y disuasión, como restablecimiento de los lazos comunitarios.

En el Caso de la Masacre de Plan de Sánchez vs. Guatemala²⁶², dado que las víctimas perdieron sus viviendas, el Tribunal ordenó la implementación de un programa habitacional mediante el cual se provea de vivienda adecuada a víctimas sobrevivientes. Además, se ordenó impulsar un

260 Gilbert, Jérémie, “Remedies: Restitution and Special Measures”... págs. 141 a 194.

261 Schönsteiner, Judith, “Dissuasive Measures and the ‘Society as a Whole’: A Working Theory of Reparations in the Inter-American Court of Human Rights”, *American University International Law Review*, Vol. 23, No. 1, pág. 164.

262 Sentencia de 29 de abril de 2004, Serie C No. 105.

programa de desarrollo, independientemente de las obras públicas del presupuesto nacional que se destinen para esa región o municipio. Dichos programas se relacionan con:

- a. estudio y difusión de la cultura maya achí en las comunidades afectadas, a través de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala u otra organización similar;
- b. mantenimiento y mejoras en el sistema de comunicación vial entre las comunidades y la cabecera municipal de Rabinal;
- c. sistema de alcantarillado y suministro de agua potable;
- d. dotación de personal docente capacitado en enseñanza intercultural y bilingüe en la educación primaria, secundaria y diversificada de las comunidades; y
- e. establecimiento de un centro salud en la aldea de Plan de Sánchez con el personal y las condiciones adecuadas, así como la formación del personal del Centro de Salud Municipal de Rabinal, para que puedan brindar atención médica y psicológica a las personas que se hayan visto afectadas y que requieran de este tipo de tratamiento.

En relación con el desplazamiento forzado que se presentó en el Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam²⁶³, la Corte ordenó implementar un programa de desarrollo que provea servicios sociales básicos a los miembros de la comunidad, cuando éstos regresaran. Los elementos específicos de dichos programas deberán ser determinados por un comité de implementación. En similar sentido, en el Caso de la Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay²⁶⁴, la Corte tuvo en cuenta que al no garantizar el uso y goce efectivo de las tierras tradicionales, se amenazó “el libre desarrollo y transmisión de su cultura y prácticas tradicionales” toda vez que:

La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes

263 Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124.

264 Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas²⁶⁵.

Al momento de fijar el daño inmaterial, la Corte IDH, conforme a la equidad y basándose en una apreciación prudente del mismo, estimó pertinente que el Estado creará un programa y un fondo de desarrollo comunitario a implementarse en las tierras que se entreguen a los miembros de la comunidad. El programa comunitario consistía en el suministro de agua potable e infraestructura sanitaria. Además del referido programa, el Estado debía destinar una cantidad de dinero para un fondo de desarrollo comunitario, el cual consiste en la implementación de proyectos educacionales, habitacionales, agrícolas y de salud, en beneficio de los miembros de la comunidad. Se estableció además, que los elementos específicos de dichos proyectos deben ser determinados por un comité de implementación, conformado por un representante designado por las víctimas y otro por el Estado, y un tercer miembro designado de común acuerdo entre las víctimas y el Estado²⁶⁶.

8.3 Suministro de bienes y servicios básicos como reparación derivada de la violación del derecho a la vida digna de los miembros de la comunidad

Como ha sido señalado, en algunos de los casos sobre pueblos indígenas la Corte IDH ha determinado la violación del derecho a la vida cuando el Estado no adopta medidas positivas frente a las condiciones que afectan las posibilidades de una vida digna para las comunidades indígenas que reclaman su territorio, a partir de una concepción amplia de este derecho. A partir de esta interpretación, en el Caso Yakye Axa vs. Paraguay, la Corte estableció que el Estado tenía que

²⁶⁵ *Ibidem*.

²⁶⁶ *Ibidem*. Similar reparación fue ordenada en un caso parecido: Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146.

adoptar medidas destinadas a garantizar el derecho a una alimentación adecuada, acceso a agua limpia y atención de salud, y, en particular, “el Estado debe atender a los ancianos con enfermedades crónicas y en fase terminal, ahorrándoles sufrimientos evitables. En este caso, se debe tomar en consideración que en la comunidad indígena Yakye Axa la transmisión oral de la cultura a las nuevas generaciones está a cargo principalmente de los ancianos”²⁶⁷.

Asimismo, la Corte IDH dispuso que, mientras la comunidad se encuentre sin tierras, dado su especial estado de vulnerabilidad y su imposibilidad de acceder a sus mecanismos tradicionales de subsistencia, el Estado tenía que suministrar, de manera inmediata y periódica, agua potable suficiente para el consumo y aseo personal de sus miembros; brindar atención médica periódica y medicinas adecuadas para conservar la salud de todas las personas, especialmente los niños, niñas, ancianos y mujeres embarazadas, incluyendo medicinas y tratamiento adecuado para la desparasitación de todos los miembros de la comunidad; entregar alimentos en cantidad, variedad y calidad suficientes para que los miembros de la comunidad tengan las condiciones mínimas de una vida digna; facilitar letrinas o cualquier tipo de servicio sanitario adecuado a fin de que se maneje efectiva y salubrementemente los desechos biológicos, y dotar a la escuela ubicada en el asentamiento actual de la comunidad, con materiales bilingües suficientes para la debida educación de sus alumnos.

²⁶⁷ Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 175.

Capítulo III

Hacia la consolidación de un enfoque de derechos en las políticas públicas. Evidencias desde el derecho a la educación y la programación presupuestaria

Sin duda, la pobreza es un fenómeno de múltiples dimensiones en el que por razones analíticas, las diferentes ciencias sociales enfatizan en uno u otro aspecto para explicar sus causas y proponer vías de solución. Independientemente de cómo se conceptualice o mida, la pobreza es negación de derechos, exclusión en el goce de niveles elementales de bienestar y afrenta para la construcción de sociedades con democracias efectivas y sustentables. Pobreza es la antítesis del desarrollo humano.

Como se ha podido apreciar en los capítulos anteriores, la pobreza afecta la calidad de vida de las personas y su disfrute de los derechos humanos. Enfatizando la complejidad intrínseca del fenómeno, ser pobre no sólo significa la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas, también supone estar excluido de la oportunidad de desarrollar capacidades para desenvolverse productiva y creativamente en la sociedad, así como estar limitado en la posibilidad de hacer efectivas las propias reivindicaciones.

Si bien es claro que en América Latina y el Caribe las constituciones y las leyes garantizan “primariamente” los DESC, dichos derechos sólo se encuentran garantizados parcialmente. En muchos casos no se encuentran garantizados “secundariamente”, al no preverse dentro del ordenamiento jurídico de muchos países los mecanismos que posibiliten la reparación y/o sanción de la lesión a los mismos.

Este rezago de justiciabilidad proviene, en parte, de concebir a los derechos sociales como meras “directrices” o “normas programáticas” que no confieren “derechos subjetivos” a los individuos para exigir el cumplimiento de una obligación al Estado, lo que alienta que éstos carezcan de “interés jurídico” para promover, por ejemplo, un amparo por violación a los artículos constitucionales que consagran derechos económicos.

Muchas veces se entiende que las normas constitucionales que consagran derechos fundamentales de carácter prestacional – principalmente los derechos sociales – contienen meras expectativas de derechos, es decir, una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado, sin conferir derechos subjetivos que han ingresado al patrimonio del individuo. Al no incorporar los derechos sociales un derecho subjetivo a una “mínima prestación”, no son justiciables vía amparo.

Asimismo, esta “laguna de garantía” proviene de no comprender que todos los derechos humanos – como el derecho a la educación, la salud, el trabajo, la alimentación o a una vivienda digna –, implican diversos y correlativos deberes del Estado, como el deber de **respeto** (obligación de no adoptar medidas que impidan el acceso a la educación); el deber **protección** (obligación de adoptar medidas para impedir que terceros – particulares o autoridades – obstaculicen o impidan el acceso a la educación); el deber **aseguramiento** (obligación de adoptar medidas para asegurar que el titular acceda a la educación cuando no puede hacerlo por sí mismo), o el deber de **promoción** (obligación de adoptar medidas que desarrollen condiciones para que los titulares accedan a la educación)²⁶⁸.

Vistos así, los derechos sociales introducen una serie de obligaciones de carácter positivo y negativo – como también sucede con los derechos liberales clásicos –, que permiten determinar su contenido esencial o mínimo susceptible de ser justiciable.

El IIDH parte de la hipótesis de que el enfoque de derechos – es decir, el uso de los conceptos, contenidos y obligaciones enmarcados en los tratados internacionales de derechos humanos en el SIDH, las constituciones políticas y la legislación secundaria –, proporciona vías idóneas para hacerle frente a un fenómeno que, al atentar contra la dignidad de las personas, debilita y cuestiona la vida en democracia. La exigibilidad judicial de los derechos sociales

268 Abramovich, V., y C. Courtis, “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en: Abramovich, V., M.J. Añón y C. Courtis, *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. Fontamara, México, 2006, pág. 55.

y la exigibilidad vía formulación de políticas sociales, lejos de ser alternativas excluyentes, son alternativas que se complementan mutuamente en el marco de una estrategia y políticas públicas que propendan no sólo a reducir la pobreza sino a construir modelos de sociedad fundamentados en la cohesión social.

A partir de estas ideas, este capítulo plantea algunas relaciones de causalidad y evidencia sobre cómo las acciones y asignación de recursos de parte del sector público a la atención de necesidades de personas y comunidades en situación de pobreza, coadyuva a hacer vigentes los derechos sociales y, por esa vía, a lograr los objetivos de generación de riqueza, de cohesión social de manera integral y armónica, y a hacer efectiva la democracia.

1. Importancia de la educación

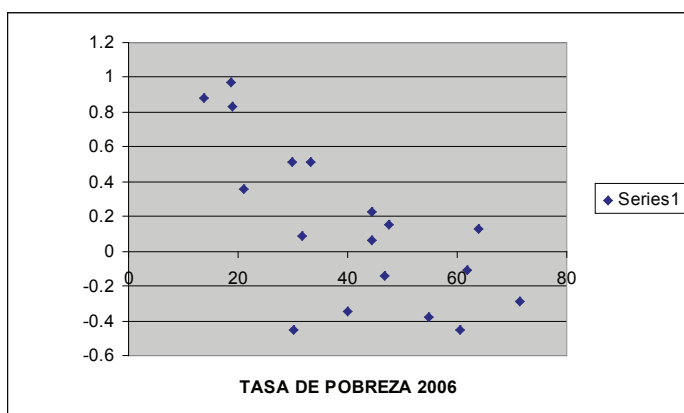
La educación es una necesidad básica objetiva que le permite a la persona realizar su plan de vida de forma autónoma y digna, por lo que debe ser garantizada a toda persona por igual. Esta necesidad básica justifica o fundamenta la existencia de derechos universalmente válidos, que sean exigibles y justiciables y, por lo tanto, sean garantizados debidamente.

Desde esa perspectiva liberal e igualitaria, una persona “educada” es la que tiene cubiertas ciertas necesidades básicas objetivas para estar en condiciones de competir – a nivel nacional e internacional – por un empleo remunerado que le permita vivir de forma autónoma y digna; tener una visión crítica – basada en los principios de autonomía, dignidad e igualdad –, de las instituciones políticas, de su entorno social y, en general, de la realidad, y estar en posibilidad de exigir a las autoridades y a la sociedad que le garanticen sus derechos humanos.

Este entendimiento de la educación como medio y como fin, desde una perspectiva liberal e igualitaria, es compatible con la Observación General No. 13 del Comité DESC de la ONU, que interpretó el derecho a la educación consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Existe evidencia de que los países ahora desarrollados experimentaron grandes avances en educación antes de su “*take off*” hacia un rápido y sostenido desarrollo²⁶⁹. Además, como se muestra en los gráficos 1 y 2, y con base en una muestra de dieciocho países, en el continente existen relaciones estrechas entre las tasas de pobreza –tomadas de UNDP (2009)–, y los indicadores de Rendición de Cuentas y de Control de Corrupción – tomados del Banco Mundial²⁷⁰. Estos índices tienen valores máximos de gobernabilidad de 2,5 y mínimos de -2,5. El primero de los gráficos muestra que, a medida que la tasa de pobreza aumenta, el índice de rendición de cuentas disminuye.

**Gráfico 1. Tasa de pobreza de 2006
e índices de rendición de cuentas de 2006**

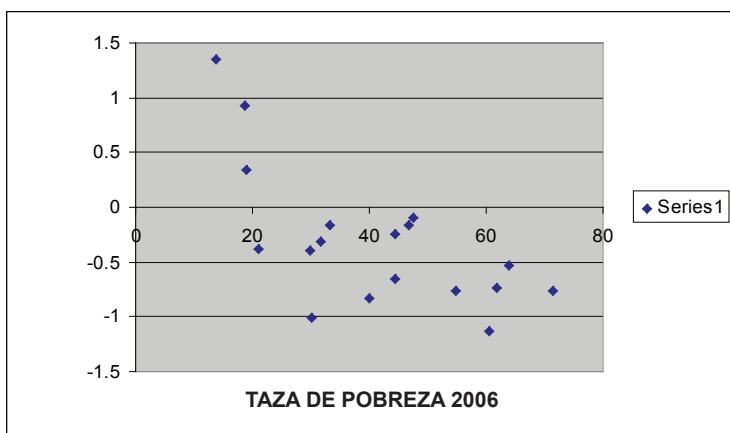


Lo mismo se nota con relación al índice de control de corrupción: a mayor pobreza corresponde mayor corrupción. De allí que las erogaciones públicas en las áreas de desarrollo humano son un medio para la reducción de la pobreza, y para las subsecuentes realizaciones en materia de derechos humanos.

269 Easterlin, R., “Why Isn’t the Whole World Developed?”, *Journal of Economic History*, 6(4), 1981, págs. 317-336.

270 Kaufmann, D., A. Kraay A. y M. Mastruzzi, “Governance Matters: Aggregate and Individual Indicators for 1996-2008”, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978, Banco Mundial, Washington DC, 2009.

**Gráfico 2. Tasa de pobreza de 2006
e índices de control de corrupción de 2006**



2. Educación e instituciones

Se debe señalar la evidencia presentada por Besley y Burgess indicando que en India la atención del sector público a las necesidades de las comunidades, revela mayor diligencia cuando se trata de comunidades con relativamente altos niveles de educación. Estos autores señalan que existe una relación entre la circulación de periódicos a nivel estatal y la respuesta del gobierno a los desastres ocasionados por fenómenos naturales: “a given fall in food production yields more public action in situations where newspaper circulation is higher. Similarly, a given level of crop damage due to floods yields more calamity relief expenditures when newspaper circulation is higher”²⁷¹.

Esto tiene un efecto acumulativo, ya que un alto nivel de educación implica mayor atención del gobierno a cumplir con sus obligaciones, lo que lleva a mayores niveles de educación, mayores demandas por servicios sociales y así, sucesivamente. Este proceso se fortalece por el hecho de

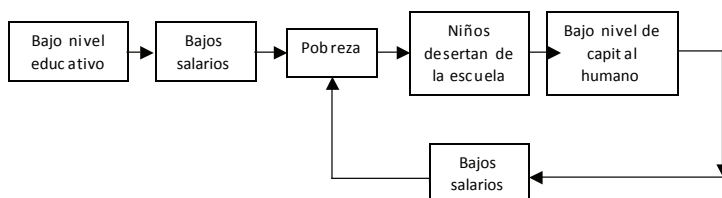
²⁷¹ Besley, T. and Burgess R. “The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India”, *Quarterly Journal of Economics*, 2002.

que la educación de los hijos tiende a superar los niveles educativos de los padres²⁷².

2.1 Transmisión de la pobreza de generación a generación

Se debe señalar que el nivel educativo de los padres es un determinante de la clase de empleo que obtienen en el mercado laboral. Así, aquellos padres con bajos niveles educativos están confinados a tener empleos de baja calidad, a bajos salarios y a una vida en pobreza. En consecuencia, sus hijos se ven obligados a entrar al mercado laboral a edad temprana y no pueden tener un nivel educativo que les permitiera tener buenos empleos y superar la pobreza. Estos hijos reproducen las experiencias de sus padres y repiten el ciclo con sus propios hijos. Es decir, la pobreza se transmite o se “hereda” de una generación a la siguiente generación. Este ciclo se ha llamado la trampa de la pobreza, que se muestra en el la Figura 1.

Figura 1. Trampa de la pobreza



3. Efectos del capital humano sobre la pobreza y la gobernabilidad

A partir de numerosas investigaciones llevadas a cabo por organismos estatales de educación, se constata la correlación entre situaciones críticas de pobreza y el fracaso escolar, indudable situación de inequidad que afecta el derecho a la educación, comprometiendo la experiencia de vivir en dignidad²⁷³.

272 Black, Devereux and Salvanes, 2005; Oreopoulos, Page y Stevens, 2006.

273 Mosca, Ana, Trabajo preparatorio para el XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, IIDH, San José, Costa Rica, 2008.

Las investigaciones confirman que la pobreza constituye un riesgo para un desarrollo normal. Es imperativo procurar intervenciones precoces, sostenidas e interdisciplinarias, que incluyan el contexto familiar. De no producirse éstas, el riesgo se transforma, para la mayoría de los casos, en daño permanente, comprometiendo el capital cognitivo, la salud mental y la disponibilidad para vivir en democracia y ejercer sus derechos. Un niño que crece con necesidades básicas insatisfechas es un ser en situación de vulnerabilidad²⁷⁴.

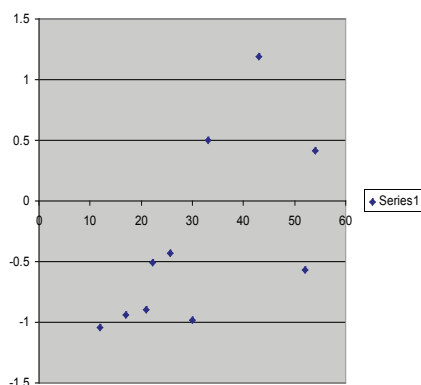
Los puntos anteriores implican que los niveles de capital humano otorgan a los individuos destrezas que les posibilitan escapar de la pobreza y además, demandar la expansión de los servicios sociales²⁷⁵. Esto puede verse desde dos perspectivas. Por una parte, el Gráfico 3 muestra, para varios países de la región, que los indicadores de Estado de Derecho prevalecientes en 2006 están asociados con los niveles de alfabetismo prevalecientes en 1900²⁷⁶.

274 *Ibidem*.

275 Explicando las diferencias en desarrollo social entre dos estados de la India, Uttar Pradesh y Kerala, el primero siendo más desarrollado que el primero, el Banco Mundial, Washington DC. (2003), págs. 44-45, indica que: “The early promotion of primary education and female literacy in Kerala was very important for social achievements later on [...] Gender equity and the agency of women appear to play a major role in Kerala’s success [...] A more literate and better informed public in Kerala was active in politics and public affairs in a way that did not appear to have happened in Uttar Pradesh. Informed citizen action and political activism in Kerala was building partly on mass literacy [...] seems to have been crucial in organizing poor people”.

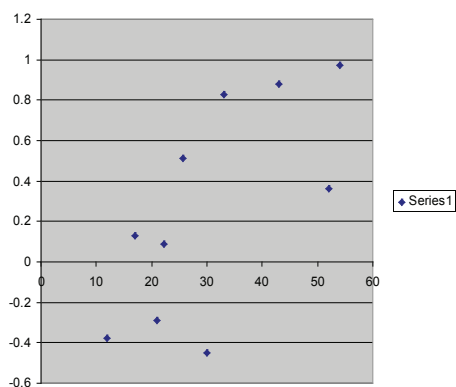
276 Los datos de alfabetismo son tomados de Engerman, S., y K. Sokoloff, “Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development”, NBER Working Paper no. 11057, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 2005.

**Gráfico 3. Tasas de alfabetismo en 1900
e indicadores de Estado de Derecho de 2006**



Por otra parte, existe evidencia de que los indicadores de rendición de cuentas en 2006 están asociados con los niveles de alfabetismo prevalecientes en 1900, tal como se aprecia en el gráfico 4.

**Gráfico 4. Tasas de alfabetismo de 1900
e índices de rendición de cuentas de 2006**



Se podría argumentar que los niveles de alfabetismo de principio del siglo pasado facilitaron a las y los ciudadanos desarrollar su actividad política, y a tener mejor participación en las lides políticas y distributivas que conducen a la realización de los DCP²⁷⁷.

4. Educación y distribución del ingreso

Existe evidencia de que en América Latina y el Caribe la pobreza está determinada, en buena medida, por los bajos niveles de educación y la desigualdad en la distribución del ingreso²⁷⁸. A la vez, la desigualdad refleja bajos niveles de educación²⁷⁹. La desigualdad es un detonante de la inestabilidad social, especialmente del crimen violento²⁸⁰ y es un determinante de la inestabilidad económica y de la tendencia al estancamiento²⁸¹, fenómenos a través de los cuales recrudece la pobreza. Además, se debe señalar que Alesina y Perotti²⁸² han presentado evidencia de que la desigualdad socava la democracia y atiza la inestabilidad política, y por ende el estancamiento económico²⁸³. Asimismo, Chong y Calderón²⁸⁴ y Chong y Gradasteis²⁸⁵

277 Los países son Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Venezuela.

278 Psacharopoulos, George, et al., "Poverty and Income Inequality in Latin America During the 1980's", *Review of Income and Wealth*, 41(3), 1995.

279 Ibídem.

280 Loayza, N., P. Fajnzylber y D. Lederman, "Inequality and Violent Crime", *The Journal of Law and Economics*, 45(1), 2002; Loayza, N., P. Fajnzylber y D. Lederman, "What Causes Violent Crime?", *European Economic Review*, 46(7), 2002.

281 Rodrik, D., "Where did all the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts, and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, 4(4), Springer, Heidelberg, 1999.

282 Alesina, A., y R. Perotti, "Income Distribution, Political Instability, and Investment", *European Economic Review*, vol. 40, Elsevier, Amsterdam, 1996.

283 Alesina, A., S. Ozler, N. Roubini y P. Swagel, "Political Instability and Economic Growth", *Journal of Economic Growth*, 1(2), Springer, Heidelberg, junio de 1996.

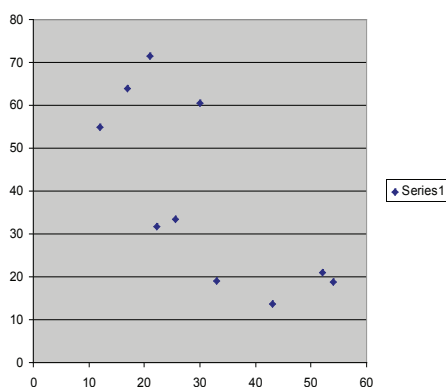
284 Chong, A., y C. Calderón, "Institutional Quality and Income Distribution", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 48, University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 2000.

285 Chong, A., y M. Gradstein, "Inequality and Institutions", *The Review of Economics and Statistics*, 89(3), The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2007.

han presentado evidencia de que la desigualdad debilita las instituciones.

El hecho es que las tasas de pobreza de 2006 reflejan los niveles de alfabetismo de 1900, como se muestra en el Gráfico 5. Se puede notar que a mayores tasas de alfabetismo en 1900, corresponden menores tasas de pobreza en 2006:

**Gráfico 5. Tasas de alfabetismo de 1900
y tasas de pobreza de 2006**



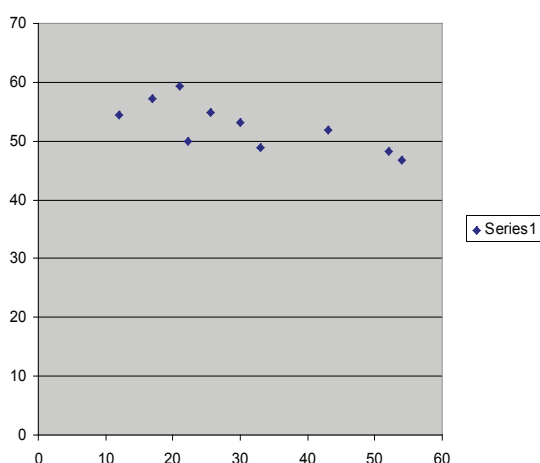
En años recientes, la desigualdad ha disminuido en la mayoría de los países de la región²⁸⁶ por los incrementos en inversiones sociales. La reducción de la desigualdad ha tenido repercusiones en la reducción de la pobreza²⁸⁷. Entonces, habría que abogar por la expansión sostenida de la inversión en desarrollo humano, focalizada en las regiones más pobres y en las personas más necesitadas, con miras a continuar los avances hacia mayor igualdad, y, por tanto, para mejorar la gobernabilidad y la calidad de las instituciones, y así contribuir al ejercicio de los derechos humanos.

286 Lopez-Calva, L. and Lustig N., “The Recent Decline of Inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru”. Working Paper No. 2009-140, *Society for the Study of Economic Inequality*, 2009.

287 Ros, J., “Reducción de la pobreza en América Latina: incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos”, *Revista de la Cepal*, 98, ECLAC, Santiago de Chile, 2009.

Se puede observar que la desigualdad prevaleciente en 2006 en los países de la región, medida a través del coeficiente de Gini, está asociada de manera inversa con los niveles de alfabetismo prevalecientes en 1900 (Gráfico 6). Entonces, mejorar el desarrollo humano (salud, educación), conduciría a reducir la pobreza y la desigualdad, y fortalecería la gobernabilidad y los derechos humanos.

Gráfico 6. Tasas de alfabetismo de 1900 y coeficientes de Gini de 2006



Este es un ejercicio que tomará tiempo, pero es un medio apoyado por toda la evidencia histórica de distintos países, como ningún otro enfoque de desarrollo. No existe otro modelo, o marco conceptual, que cuente con tanta evidencia indiscutible a su favor, mucho más que cualquier otro modelo económico.

5. Seguimiento del gasto e indicadores sociales: importancia de las erogaciones del sector público para servicios sociales

Para establecer un marco operativo para la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC y DCP, el IIDH y los órganos del SIDH podrían fundamentar sus casos en la evidencia existente

de que la falta de capital humano inhibe que las personas alcancen las destrezas que les permitirían desempeñarse con éxito en el mercado laboral, lo que a la vez inhibe el goce del derecho a la vida. De allí que el seguimiento al desarrollo humano es una manera de apreciar el compromiso nacional con los derechos humanos, por lo que el análisis de las erogaciones a estos rubros es un medio para la exigibilidad de los mismos. Especial valor radica en dar seguimiento anual a los presupuestos dirigidos a niños, niñas y mujeres.

Hace muchos años, en la OEA existía la comisión de los “sabios”, que analizaba los planes nacionales de desarrollo de los países y ofrecía comentarios; algo similar existe en África con el *Peer Review Mechanism*. Se podría estructurar un mecanismo de análisis y seguimiento de tipo multinacional para apreciar el grado en que las políticas nacionales impulsan la realización del desarrollo humano, y así de los DESC y DCP.

Un tema relacionado con los derechos humanos que impulsa la ONU, específicamente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICE), es el Presupuesto de los Niños, es decir, la consolidación de los distintos rubros relacionados con la atención a la infancia que se encuentran en el presupuesto general de la nación, pero que no reciben mayor atención o su carácter es disperso. También la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) impulsa la preparación del Presupuesto de la Mujer.

Hay experiencias muy valiosas en varias regiones, en donde estos ejercicios han servido para establecer concertación entre el Ejecutivo, la sociedad civil y la cooperación externa, a la vez que han apuntalado la transparencia y la rendición de cuentas. Estos ejercicios son útiles para detectar brechas de cobertura y de recursos, tendencias y problemas emergentes, áreas que deberían recibir más atención, entre otros.

En efecto, el Banco Mundial²⁸⁸ relata la experiencia de Tanzania, en donde por medio de “encerronas” anuales entre los participantes señalados, se analiza el *Public Sector Expenditure Review*, y señala que, entre otros beneficios,

288 Banco Mundial, *World Development Report...*

este ejercicio ha conducido a la movilización de cooperación externa adicional. Se puede suponer que en estos ejercicios presupuestarios es donde se plasma la voluntad para cumplir con los convenios internacionales de derechos humanos, y es donde se inicia el cumplimiento de los DESC y el ejercicio de los DCP. Existe evidencia contundente de que la atención a las mujeres embarazadas, así como la atención de la niñez en edad temprana, en aspectos de nutrición, educación y salud, son los determinantes del futuro desempeño en el mercado laboral de las niñas y niños una vez que llegan a edad adulta.

Las investigaciones confirman que la pobreza constituye un riesgo para un desarrollo normal. Es imperativo procurar intervenciones precoces, sostenidas e interdisciplinarias, que incluyan el contexto familiar. De no producirse, el riesgo se transforma, para la mayoría de los casos, en daño permanente, comprometiendo el capital cognitivo, la salud mental y la disponibilidad para vivir en democracia y ejercer sus derechos. Un niño o niña que crece con necesidades básicas insatisfechas es un ser en situación de vulnerabilidad.

Crecer en situación de pobreza representa un riesgo para el desarrollo saludable de la niñez. El 60% de quienes participaron de estudios longitudinal evidenciaron a los 11 años un retardo mental leve que, de procurarse intervenciones tempranas sostenidas e interdisciplinarias, se podría haber evitado²⁸⁹. La situación de pobreza vulnera el derecho a vivir en dignidad. Constituye un **trauma acumulativo** del que se deriva un riesgo de secuelas y de daños irreversibles.

Las políticas públicas en educación y salud son el campo de acción en que el Estado tiene la posibilidad de beneficiar de manera amplia a la población, en aras de combatir la desigualdad social y la exclusión. La salud y la educación tienen la característica de ser derechos en sí mismos, por un lado, y, por el otro, condiciones habilitantes para el ejercicio de otros derechos. Por ello, como en ningún otro derecho, se observa tan nítidamente la interdependencia y el carácter integral de los derechos humanos. Es decir, muchas veces las condiciones de salud de una persona varían según el grado de libertad en que vivan, o de la zona que habitan, del acceso a alimentación adecuada, vestido y trabajo. En consecuencia,

²⁸⁹ Mosca, Ana, Trabajo preparatorio para el XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, IIDH, San José, Costa Rica, 2008.

tal y como se ha considerado, los derechos a la salud y a la educación deben entenderse como derechos al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de vida.

Evidencia reciente – para los países latinoamericanos – de que la atención temprana a la niñez determina en buena medida el grado de ejercicio de los derechos humanos en el futuro, ha sido publicada por investigadores del Banco Mundial²⁹⁰. De allí que las erogaciones públicas en los rubros de salud, educación y cuidado materno tienen repercusiones en la determinación de la pobreza y de la distribución del ingreso, y en el ejercicio de los derechos humanos. Es más, en dicha investigación se argumenta que con la atención de las necesidades de la niñez en edad temprana, se cumplen algunos de los compromisos estipulados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

El IIDH podría coordinar sus acciones con las instituciones del SIDH, las agencias de la ONU del país respectivo, la sociedad civil y las agencias internacionales de cooperación, y conjuntamente abogar ante los ministerios de Finanzas para que los rubros presupuestarios dirigidos a la atención de la niñez y de la mujer, sean objeto de análisis conjunto, con miras a incrementar los montos, mejorar la focalización hacia los estratos más necesitados y apuntalar la rendición de cuentas, la transparencia y el Estado de Derecho. En estas tareas un papel destacado podría desempeñar el Ministerio Público o/y el Defensor de los Derechos Humanos del respectivo país.

²⁹⁰ Vegas, E., y L. Santibáñez, *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial, Washington, D.C., 2010.

Reflexión final

Si bien es cierto que, desde una perspectiva política, el IIDH basa su trabajo en la premisa de que la vigencia efectiva de los derechos humanos sólo es posible en el marco de la democracia representativa, participativa e inclusiva, la persistencia, agravamiento y profundización de las condiciones precarias que sufren más de 200 millones de personas en el Continente, esa pobreza aberrante que contrasta con la abundancia de otros sectores, plantea enormes retos para su acción de promoción de derechos desde la perspectiva ética y moral.

No hay – ni puede haber – democracia o libertad con tanta gente privada de sus derechos, y con muchas personas que se han visto completamente privadas de lo esencial desde su nacimiento, por lo que un modelo político que no fomente ni provea el mínimo bienestar es un modelo que no es humanamente funcional y, por lo mismo, es muy poco democrático. Al incrementarse la pobreza, los Estados no sólo comprometen la estabilidad democrática e incumplen sus obligaciones en derechos humanos, sino que deterioran otras áreas de la convivencia social, como se expresa claramente en este texto.

Desafortunadamente, la mayoría de las democracias no son conscientes del inmenso peligro para la estabilidad y del gravísimo daño social que causan a la vida humana con la persistencia de la pobreza. En este sentido, es manifiesto el retroceso que ha experimentado nuestro Continente respecto de los patrones universalmente aceptados, e incluso pactados, de lo que debe ser el status social, económico y cultural requerido para la dignidad humana²⁹¹.

Desgraciadamente, en el crítico proceso económico y financiero de hoy, que ha sido beneficiado con subsidios públicos para el salvamento de grandes empresas, no hay indicios de que el cuadro cambie ni en políticas ni en derechos. Abundan las medidas engañosas y las trampas electorales que abiertamente mienten al prometer reducir la pobreza extrema,

291 Para más detalles, ver, Nikken, Pedro, *En defensa de la Persona Humana...* y “Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos: la perspectiva del acceso a la justicia y la pobreza”, *Revista IIDH* 48, San José, julio-diciembre, 2008.

sin tener en cuenta los derechos humanos. Tendría que ocurrir un milagro democrático para rebajar las muertes infantiles, para alcanzar la escolarización mínima y para contender esa ofensa a la dignidad y a la autoestima más elemental de los derechos humanos de las y los pobres y sus comunidades.

Eso lleva a proponer que es de la más alta prioridad – y no sólo para el IIDH, sino para el conjunto del SIDH, los Estados, la sociedad en general y la comunidad internacional –, formular estrategias y poner en acción recursos para refundar la democracia de postulados y transformarla en una democracia efectiva, cuyo valor se mida por lo que haga por los más vulnerables y menos privilegiados de las distintas sociedades del Continente.

En efecto, ahora es urgente cambiar los esquemas y paradigmas de la defensa de los derechos humanos y modificar la propuesta educativa y de la enseñanza de los derechos humanos en la escuela, como fuente que inspire a la niñez y la juventud en la reclamación de sus derechos desde la primera edad escolar. Y es que por mucho que se reconozcan algunos avances y se tengan en cuenta los novedosos enfoques de gobiernos que proponen apuntarle a los derechos sociales, en América Latina y el Caribe la situación social continua siendo de una gravedad y desigualdad enormes, que atenta contra los derechos humanos más esenciales de las personas y de muchas comunidades.

Resulta imprescindible conocer, desde las realidades y vivencias de los que sufren la carencia y el estigma por su condición social, qué visión tienen ellas y ellos de los derechos humanos y de la democracia, para construir conjuntamente y desde su visión y esperanzas, las condiciones que les permitan potenciar la determinación que muestran para tratar de salir de la pobreza estructural y dejarla atrás, a fuerza de construir más realización del potencial humano y social.

Hoy más que nunca, se requiere de ciencia y de conciencia para abordar el tema inconcluso de abatir la pobreza y hacerlo con perspectiva de derechos, en democracia y con la participación de los seres humanos que la sufren por la injusticia e imperfección de los modelos democráticos y sistemas económicos, tal como se encuentran en su estado actual. “Este tipo de pobreza estructural no se resuelve con la

mera solidaridad, espontánea ni institucionalizada. Requiere de cambios estructurales que hagan posible que el desarrollo o enriquecimiento de unos no provoque el empobrecimiento de otros. Estos cambios no basta con hacerlos desde una perspectiva de desarrollo global. Hay que hacerlos desde la perspectiva de los pobres”²⁹², y de sus derechos específicos.

El IIDH alienta a hacer **aquí y ahora** la propuesta de la defensa de los derechos humanos ante la grave exclusión social en las Américas. Y hay que dejarse de excusas ideológicas que justifiquen lo injustificable, porque cualquier razonamiento, por visionario que fuera, será vacío democráticamente, además de injusto, sino tiene en cuenta los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza.

Existen abundantes medios y evidencias, y demasiadas personas en pobreza, para emprender cuanto antes y con confianza el esfuerzo de construir auténticos Estados Democráticos de Derecho. Lo que todavía es escaso es la voluntad política para iniciar el despegue.

Con este planteamiento conceptual, el IIDH quiere asumir cuanto antes su papel como ente político y como entidad académica para reiterar su intolerancia moral ante la miseria, y ofrecer sus capacidades para coadyuvar en la empresa, como se dice al principio de este documento, de contribuir a fortalecer sistemas políticos en que la norma sea que los individuos y grupos humanos, por una parte, puedan participar en la definición y ejercicio del poder político y cuenten con la posibilidad real de ejercer sus derechos humanos, y que los gobiernos, por la otra, satisfagan adecuadamente las necesidades de su población y respondan a sus demandas, disminuyan la pobreza y las desigualdades sociales, y trabajen efectivamente con apropiaciones presupuestarias suficientes, reduciendo así la desigualdad que hoy por hoy es la afrenta más grave a los derechos fundamentales.

292 Cela, J., *La otra cara de la pobreza*, tercera edición. Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo SJ, marzo 2001.

Bibliografía

Bases teóricas y filosóficas

- Carozza, Paolo G., "From Conquest to Constitutions: Retrieving a Latin American of the Idea of Rights", *Human Rights Quarterly* 25(2), 2003, págs. 281-313.
- Davenport, Christian, "Human Rights the Democratic Proposition", *Journal of Conflict Resolution* 43(1), 1999, págs. 92-116.
- De la Vita, Álvaro, "La teoría de Rawls de la justicia internacional", en: Boron, A. (ed.), *Filosofía política contemporánea. Controversia sobre civilización e imperio y ciudadanía*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2003.
- Donnelly, Jack, "International Human Rights: a Regime Analysis", *International Organization* 40(3), 1986, págs. 599-642.
- "Human Rights: A New Standard of Civilization?", *International Affairs* 74(1), 1998, págs. 1-23.
- "The Social Construction of International Human Rights", en: Dunne, T., y N. Wheeler (eds.), *Human Rights in Global Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, págs. 71-102.
- Ferrara, Alessandro, "Two Notions of Humanity and the Judgment Argument for Human Rights", *Political Theory* 31(3), 2003, págs. 392-420.
- Hinchman, Lewis P., "The Origins of Human Rights: a Hegelian Perspective", *The Western Political Quarterly* 37(1), 1984, págs. 7-31.
- Krasner, Stephan, *Soberanía, hipocresía organizada*. Princeton University Press, Princeton, 2001.
- Langlois, Anthony, "Human Rights: The Globalisation and Fragmentation of Moral Discourse", *Review of International Studies* 28(3), 2002, págs. 479-496.

- "Human Rights Without Democracy? A Critique of the Separationist Thesis", *Human Rights Quarterly* 25, 2003, págs. 990-1019.
- Messer, Ellen, "Anthropology and Human Rights", *Annual Review of Anthropology* 22, 1993, págs. 221-249.
- Milner, Wesley T., Steven C. Poe y David Leblang, "Security Rights, Subsistence Rights, and Liberties: A Theoretical Survey of the Empirical Landscape", *Human Rights Quarterly* 21(2), 1999, págs. 403-443.
- Mitchell, Neil J., y James M. McCormick, "Economic and Political Explanations of Human Rights Violations", *World Politics* 40(4), 1988, págs. 476-498.
- Moir, Lindsay, "Decommissioned? International Humanitarian Law and the Inter-American Human Rights System", *Human Rights Quarterly* 25(1), 2003, págs. 182-212.
- Neumayer, Eric, "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?", *The Journal of Conflict Resolution* 49(6), 2005, págs. 925-953.
- Panichas, George, "The Structure of Basic Human Rights", *Law and Philosophy* 4(3), 1985, págs. 343-375.
- Rawls, John, "The Law of Peoples", en: Circle, T. B. (ed.), *The Politics of Human Rights*. The Belgrade Circle, London, 1999.
- Renteln, Alison Dundes, "Relativism and the Search for Human Rights", *American Anthropological Association* 90(1), 1988, págs. 56-72.
- Sen, Amartya, *Development as Freedom*. Anchor Books, New York, 2000.
- Vincent, R. J., *Human Rights and International Relations*. Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

Derechos civiles y políticos

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008*. OEA, Washington, D.C., 2009.

Crane, Andrew, Dirk Matten y Jeremy Moon, “Stakeholders as Citizens? Rethinking Rights, Participation, and Democracy”, *Journal of Business Ethics* 53(1/2), 2004, págs. 107-122.

Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi, “Governance Matters: Aggregate and Individual Indicators for 1996-2008”, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978, Banco Mundial, Washington, D.C., 2009.

Noorani, A. G., “Journalists’ Rights”, *Economic and Political Weekly* 32(4), 1997, pág. 140.

Mainwaring, Scott, “The Crisis of Representation in the Andes”, *Journal of Democracy* 17(3), 2006, págs. 14-27.

Sikkink, Kathryn, y Carrie Boot Walling, “The Impact of Human Rights Trials in Latin America”, *Journal of Peace Research* 44(4), 2007, págs. 427-445.

Derechos económicos, sociales y culturales

Dommen, Caroline, “Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organization: Actors, Processes and Possible Strategies”, *Human Rights Quarterly* 24(1), 2002, págs. 1-50.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales. Sistematización de casos y experiencias presentados al XXVI Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos y al VI Curso Interamericano de Sociedad Civil*. IIDH, San José, 2009.

Nikken, Pedro, *En defensa de la Persona Humana*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988.

Przeworski, Adam, y Michael Wallerstein, "The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies", *The American Political Science Review* 76(2), 1982, págs. 215-238.

----- "Structural Dependence of the State on Capital", *The American Political Science Review* 82(1), 1988, págs. 11-29.

Washington Office on Latin America, *Rights and Development*. Washington Office on Latin America, Washington, D.C., 2006.

Derechos colectivos

Blofield, Mereke H., y Liesl Haas, "Defining a Democracy: Reforming the Laws on Women's Rights in Chile, 1990-2002", *Latin American Politics and Society* 47(3), 2005, págs. 35-68.

Emerson, P., y A. Portela Souza, "Is There a Child Labor Trap? Intergenerational Persistence of Child Labor in Brazil", *Economic Development and Cultural Change* 51(2), 2003, págs. 375-398.

Freeman, Michael, "Liberal Democracy and Minority Rights", en: Polis, Adamantia, y Peter Schwab (ed.), *Human Rights: New Perspectives, New Realities*. Lynne Rienner Publishers. Boulder, 2000, págs. 31-51.

Gurr, Ted Robert, "Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System: 1994 Presidential Address", *International Studies Quarterly* 38(3), 1994, págs. 347-377.

----- "Ethnic Warfare on the Wane", *Foreign Affairs* 79(3), 2000, págs. 52-64.

----- "Nonviolence in Ethnopolitics: Strategies for the Attainment of Group Rights and Autonomy", *Political Science and Politics* 33(2), 2000, págs. 155-160.

- Hodgson, Dorothy L., "Women's Rights as Human Rights: Women in Law and Development in Africa (WILDAF)", *Africa Today* 49(2), 2002, págs. 3-26.
- Melander, Erik, "Political Gender and State Human Rights Abuse" *Journal of Peace Research* 42(2), 2005, págs. 149-166.
- Richards, Patricia, "The Politics of Gender, Human Rights, and Being Indigenous in Chile", *Gender and Society* 19(2), 2005, págs. 199-220.
- Tomasi, John, "Kymlicka, Liberalism, and Respect for Cultural Minorities", *Ethics* 105, 1995, págs. 580-603.
- Tsutsui, Kiyoteru, "Global Civil Society and Ethnic Social Movements in the Contemporary World", *Sociological Forum* 19(1), 2004, págs. 63-87.
- Tsutsui, Kiyoteru, y Christine Min Wotipka, "Global Civil Society and the International Human Rights Movement: Citizen Participation in Human Rights International Nongovernmental Organizations", *Social Forces* 83(2), 2004, págs. 587-620.
- Vásquez, Santiago José, "Derechos humanos de los migrantes: perspectiva global desde la dimensión de la pobreza", *Revista IIDH* 48, julio-diciembre de 2008.
- Walker, Brian, "Plural Cultures, Contested Territories: A Critique of Kymlicka", *Canadian Journal of Political Science* 30(2), 1997, págs. 211-234.

Desigualdad

- Alesina, A., S. Ozler, N. Roubini y P. Swagel, "Political Instability and Economic Growth", *Journal of Economic Growth* 1(2), Springer, Heidelberg, junio de 1996.
- y R. Perotti, "Income Distribution, Political Instability, and Investment", *European Economic Review* 40, Elsevier, Amsterdam, 1996.

- Besançon, Marie L., "Relative Resources: Inequality in Ethnic Wars, Revolutions, and Genocides", *Journal of Peace Research* 42(4), 2005, págs. 393-415.
- Chong, A., y C. Calderón, "Institutional Quality and Income Distribution", *Economic Development and Cultural Change* 48, University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 2000.
- y M. Gradstein, "Inequality and Institutions", *The Review of Economics and Statistics* 89(3), The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2007.
- Engerman, S., y K., Sokoloff, "Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development", NBER Working Paper no. 11057, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 2005.
- Easterlin, R., "Why Isn't the Whole World Developed?", *Journal of Economic History* 6(4). 1981, págs. 317-336.
- Kanbur, Ravi, *Poverty and Conflict: The Inequality Link*. International Peace Academy, Nueva York, 2007.
- Schock, Kurt, "A Conjunctural Model of Political Conflict. The Impact of Political Opportunities on the Relationship between Economic Inequality and Violent Political Conflict", *Journal of Conflict Resolution* 40(1), 1996, págs. 98-133.

Estado Democrático de Derecho y democracia

- Diamond, Larry, "Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy* 13(2), 2002, págs. 21-35.
- Evans, Tony, "If Democracy, then Human Rights?", *Third World Quarterly* 22(4), 2001, págs. 623-642.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, "Fragile Democracy and Schizophrenic Liberalism: Exit, Voice, and Loyalty in the Andes", *International Political Science Review* 26(1), 2005, págs. 125-139.

- Jackson, D.W., J.M. Dodson y Nuzzi O'Shaughnessy, "Protecting Human Rights. The Legitimacy of Judicial System Reforms en El Salvador", *Bulletin of Latin American Research* 18(4). 1999, págs. 403-421.
- Heller, Patrick, "Degrees of Democracy. Some Comparative Lessons from India", *World Politics* 52, 2000, págs. 484-519.
- Levitsky, Steven, y Lucan A. Way, "The Rise of Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy* 12(2), 2002, págs. 51-65.
- O'Donnell, Guillermo, "The Perpetual Crises of Democracy", *Journal of Democracy* 18(1), 2007, págs. 5-11.
- Paris, Roland, y Timothy D. Sisk, *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*. International Peace Academy, Nueva York, 2007.
- Samuels, Kirsti, y Vanessa Hawkins Wyeth, *State-building and Constitutional Design after Conflict*. International Peace Academy, Nueva York, 2006.
- Sandbrook, Richard, "Transitions Without Consolidation: Democratization in Six African Cases", *Third World Quarterly* 17(1), 1996, págs. 69-87.
- Schmitter, Philippe C., "The Ambiguous Virtues of Accountability", *Journal of Democracy* 15(4), 2004, págs. 47-60.
- Wang, Shaoguang "The Problem of State Weakness", *Journal of Democracy* 14(1), 2003, págs. 36-42.

Pobreza

- Cela, J., *La otra cara de la pobreza*, tercera edición. Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo SJ, marzo de 2001.
- Dulitzky, Ariel, "Pobreza y derechos humanos en el sistema Interamericano. Algunas aproximaciones

preliminares”, *Revista IIDH* 48, San José, julio-diciembre de 2008.

Imendia, Carlos A., *Una aproximación a la pobreza desde los derechos humanos. Hipótesis desde el diálogo del XXVI Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos*. IIDH, San José, 2008.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Los derechos humanos de los pobres: de la indivisibilidad a la política social. Propuesta de comunicación para el Plan*. IIDH, San José, 2010.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Medición de indicadores de progreso sobre el derecho a la salud y su vínculo con la pobreza. Estudio piloto aplicado a cinco países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá)*. IIDH, San José, 2008.

Nikken, Pedro, “Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos: la perspectiva del acceso a la justicia y la pobreza”, *Revista IIDH* 48, San José, julio-diciembre de 2008.

Pinto, Mónica, “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza”, *Revista IIDH* 48, San José, julio-diciembre de 2008.

Psacharopoulos, George, et al., “Poverty and Income Inequality in Latin America During the 1980s” *Review of Income and Wealth* 41(3), 1995.

Ros, J., “Reducción de la pobreza en América Latina: incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos”, *Revista de la Cepal* 98, ECLAC, Santiago de Chile, 2009.

Schneider, Friedrich, y Dominik Enste, *Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences*. International Monetary Fund (IMF), Washington, D.C., 2000.

Schneider, Friedrich, “Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World”, Workshop of Australian National Tax Centre, Canberra, Australia, 2002.

Otros temas/fuentes relacionadas

Apodaca, Clair, y Michael Stohl, “United States Human Rights Policy and Foreign Assistance”, *International Studies Quarterly* 43(1), 1999, págs. 185-198.

Center for International Policy, *Confronting the Challenges to Real Change*. Center for International Policy, Washington, D.C., 2009.

Chapman, Audrey, y Patrick Ball, “The Truth of Truth Commissions: Comparative Lessons from Haiti, South Africa and Guatemala”, *Human Rights Quarterly* 23, 2001, págs. 1-43.

Cockayne, James, “Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat”, *Coping with Crisis*, Working Paper Series, International Peace Academy, Nueva York, 2007.

Edwards, Sandra, *Colombian Conflict Impacts Ecuador*. Washington Office on Latin America (WOLA), Washington, D.C., 2002.

----- *Illicit Drug Control Policies and Prisons: the Human Cost*. WOLA, Washington, D.C., 2003.

----- *Ecuador Gets Colombia's Drift. Aerial Eradication of Coca Crops on the Border*. WOLA, Washington, D.C., 2004.

Girón, Alicia, “Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y sus reformas estructurales en América Latina y el Caribe”, en: Lachini, G. (ed.), *La globalización y el Consenso de Washington. Sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2008.

- Hafner-Burton, Emilie M., "Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression", *International Organization* 59(3), 2005, págs. 593-629.
- Ignatieff, Michael, *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton University Press, Princeton, 1999.
- Loayza, N., P. Fajnzylber y D. Lederman, "Inequality and Violent Crime", *The Journal of Law and Economics*, 45(1), 2002.
- Fajnzylber, P., y D. Lederman, "What Causes Violent Crime?", *European Economic Review* 46(7), 2002.
- Moravcsik, Andrew, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization* 54(2), 2000, págs. 217-252.
- Osiel, Mark, "Why Prosecute? Critics of Punishment for Mass Atrocity", *Human Rights Quarterly* 22, 2000, págs. 118-47.
- Park, Han S., "Correlates of Human Rights: Global Tendencies", *Human Rights Quarterly* 9(3), 1987, págs. 405-413.
- Rivera, Fredy, "El refugio de colombianos en el Ecuador", en: *Migración forzada de colombianos: Colombia-Ecuador-Canadá: Corporación Región*. University of British Columbia, FLACSO, Ecuador, 2007.
- Rodrik, D., "Where did all the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts, and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth* 4(4), Springer, Heidelberg, 1999.
- Sigmon, Jane, "Combating Modern-Day Slavery: Issues in Identifying and Assisting Victims of Human Trafficking World Wide", *Victims and Offenders* 3, 2008, págs. 245-257.
- Skaar, Elin, "Truth Commissions, Trials or Nothing? Policy Options in Democratic Transitions", *Third World Quarterly* 20(6), 1999, págs. 1109-1128.

- Sikkink, Kathryn, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization* 47(3), 1993, págs. 411-441.
- y Carrie Boot Walling, "The Impact of Human Rights Trials in Latin America", *Journal of Peace Research* 44(4), 2007, págs. 427-445.
- Thakur, Ramesh, "Human Rights: Amnesty International and the United Nations", *Journal of Peace Research* 31(2), 1994, págs. 143-160.
- Tickner, Arlene B., "Latin American and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecurity", *Coping with crisis, Working Paper Series, International Peace Academy*, Nueva York, 2007.
- The Office of the High Commissioner for Human Rights, *Working with the United Nations Human Rights Programme. A Hand Book for Civil Society*. United Nations Human Rights, Nueva York y Ginebra, 2008.
- Ünver, Olkay, "Global Governance of Water: a Practitioner's Perspective", *Global Governance* 14, 2008, págs. 409-417.
- Vegas, E., y L. Santibáñez, *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial, Washington, D.C., 2010.
- Washington Office on Latin America, *Chemical Reactions. Fumigation: Spreading Coca and Threatening Colombia's Ecological and Cultural Diversity*. WOLA, Washington, D.C., 2008.
- Weitzer, Ronald, "The Social Construction of Sex Trafficking: Ideology and Institutionalization of a Moral Crusade", *Politics and Society* 35(3), 2007, págs. 447-475.
- Wheeler, Ron, "The United Nations Commission on Human Rights, 1982-1997: A Study of 'Targeted' Resolutions", *Canadian Journal of Political Science* 32(1), 1999, págs. 75-101.

Williamson, Celia, y Michael Prior, “Domestic Minor Sex Trafficking: a Network of Underground Players in the Midwest”, *Journal of Child & Adolescent Trauma* 2, 2009, págs. 46-61.

Informes

Amnesty International, *Informe 2009: Américas*. Amnesty International, Washington, D.C., 2009.

Bassu, Giovanni, “Law Overruled: Strengthening the Rule of Law in Postconflict States”, *Global Governance* 14, 2008, págs. 21-38.

Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *2008 Human Rights Report: Ecuador*. Human Rights Watch, 2009.

Comisión Interamericana Derechos Humanos, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*. OEA, Washington, D.C., 2002.

Human Rights Watch, *World Report*. Human Rights Watch, Nueva York, 2009.

International Crisis Group, *Bolivia: rescatar la nueva Constitución y la estabilidad democrática*. International Crisis Group, Bogotá y Bruselas, 2008.

----- *Corregir el curso: las víctimas y la ley de justicia y paz en Colombia*. International Crisis Group, Bogotá y Bruselas, 2008.

----- *Dos pasos complementarios: proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia*. International Crisis Group, Bogotá y Bruselas, 2009.

Ministerio de Relaciones Exteriores, *Ecuador: derechos humanos y la cooperación para el desarrollo*. Ministerio de Relaciones Internacionales de la República del Ecuador, Quito, 2007.

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Human Rights in Action. Promoting and Protecting Rights Around the World*. ONU, Ginebra, 2009.

----- *High Commissioner's Strategic Management Plan 2008-2009*. ONU, Ginebra, 2009.

United Nations Development Program (UNDP), *Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*. ONU, Nueva York, 2009.

World Bank, *World Development Report 2004*. Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.

La pobreza en la perspectiva de los derechos humanos y la democracia

*Pedro Nikken**

En agosto de 2007, el Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, mi amigo Roberto Cuéllar, tomó la iniciativa de enrumbar el Instituto hacia el estudio de la exclusión y de la pobreza como causa y efecto, al mismo tiempo, de graves violaciones de los derechos humanos. Se trata de una aproximación de dos direcciones complementarias, que propulsa, a la vez, el enfoque de derechos humanos para la pobreza y la observación de los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Ambas vertientes han de encuadrarse dentro de los valores de una sociedad democrática y de la democracia misma.

El enfoque de derechos humanos para la pobreza es un asunto conceptual y crucial, que toca a la esencia de los derechos humanos. Lo es, porque los derechos humanos resultan de los sufrimientos que son capaces de infligirse unos a otros los seres humanos, prevalidos del poder y de la fuerza, y son el núcleo de la ideología universal nacida para encarar la opresión.

La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado, que comporta el reconocimiento de que todo ser humano, por el hecho de serlo, es portador de atributos autónomos que deben ser reconocidos y protegidos por el Estado. Ellos son inherentes

* Venezolano. Doctor en Derecho. Profesor (hoy jubilado) de Derecho Civil y de Derecho Internacional. Ex juez y ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ex Presidente, miembro del Consejo Directivo, miembro de la Asamblea General y consejero permanente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Experto en derechos humanos y procesos de paz para las Naciones Unidas, gobiernos, Banco Mundial, entre otros.

a la persona y no requieren de ningún título específico para adquirirlos. No resultan de una adjudicación o cesión del Estado, cuya función con respecto a ellos es de reconocimiento, respeto y protección. Basta con ser persona humana para ser titular de los derechos humanos y toda persona humana es su titular de esos derechos. Su exigibilidad no depende de su consagración legislativa; al contrario, históricamente aparecen como atributos subjetivos que se han hecho valer contra leyes opresivas que los desconocían o menoscababan.

El Estado contemporáneo, pues, reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, y éste tiene deberes de variado orden y contenido, como los de respeto, protección, promoción o garantía. Debe asimismo organizar su estructura y su orden jurídico-político a fin de asegurar su plena realización. Como ellos determinan límites y metas de la acción del poder público, son también indisociables del concepto de Estado contemporáneo, al menos en cuanto su paradigma es el Estado de Derecho, que en la hora actual debe incluir lo que se ha conocido como el Estado Social de Derecho.

Esos conceptos fueron expresados sintéticamente en el primer párrafo de la Declaración de Viena y su Programa de Acción¹: “Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos”.

El concepto de derechos humanos reposa sobre dos notas: los derechos humanos son inherentes a la persona humana y los derechos humanos se afirman frente al poder público. No voy a detenerme en ellas, pero sí a retener la idea de **inherencia** y algunos de sus problemas conceptuales.

Las primeras proclamaciones de derechos humanos expresaron el concepto de inherencia. La Declaración de Independencia de los Estados Unidos afirmó que todos los hombres “han sido dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables”. Pocos años más tarde, fue proclamada en Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual, en su artículo 1, reconoce y declara “que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”. Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de

1 Aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (1979).

diciembre de 1948, afirmó que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. En la misma dirección, las más relevantes convenciones internacionales relativas a los derechos humanos afirman que éstos son inherentes a la dignidad de la persona humana, lo que traduce un concepto universalmente reconocido.

Lo que no es objeto de consenso es el porqué de la inherencia. El concepto de inherencia puede aparecer como un signo de prevalencia de las escuelas iusnaturalistas. Los derechos humanos se presentarían como la consecuencia normal de que el orden jurídico tenga su arraigo esencial en la naturaleza humana. Las bases de justicia natural que emergen de dicha naturaleza deben ser expresadas en el Derecho positivo, al cual, por lo mismo, está vedado contradecir los imperativos del Derecho natural. Sin embargo, aun en esta tendencia del pensamiento jurídico, derechos naturales y derechos humanos no guardan necesariamente una correspondencia simétrica entre sí, puesto que el concepto de “derechos humanos” es más amplio que el de “derechos naturales”². También dentro del mismo iusnaturalismo puede diferenciarse entre la corriente objetiva, de origen aristotélico-tomista, fundada sobre la “ley natural” originaria, universal e inmutable, cuyo presupuesto radica en que la naturaleza, obra de Dios creador, obedece a un orden racional; y la subjetiva, de origen platónico, según la cual el Derecho, como poder moral individual, emana de la naturaleza humana y es dictado por la recta razón³.

En la vertiente opuesta se encuentran las tendencias positivistas, según las cuales la certeza de los derechos humanos depende de su consagración legislativa, que llega incluso a la crítica de las declaraciones de derechos por la ambigüedad de sus términos y por expresar a menudo más deseos que realidades

2 Para Paine, por ejemplo, en el concepto de derechos humanos estarían incluidos también los “derechos civiles”, que son distintos de los “derechos naturales”: “Derechos naturales son aquellos que corresponden al hombre por el mero hecho de existir [...] Son derechos civiles aquellos que corresponden al hombre por el hecho de ser miembro de la sociedad”. Cfr. Paine, T., *Los Derechos del Hombre*, segunda edición en español, traducción de J.A. Fernández de Castro y T. Muñoz Molina. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pág. 61. La primera edición de esta obra fue impresa en dos partes, 1791-92.

3 Sobre el tema, cfr., p. ej., Pérez Luño, A. E., *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, novena edición. Ed. Tecnos, Madrid, 2005, págs. 27-46; Morange, J., *Droits de l'homme et libertés publiques*, cuarta edición ampliada y revisada. PUF, Paris, pág. 43 y ss.

tangibles⁴. También puede verse en los derechos humanos una mera conquista histórica, fruto de grandes luchas sociales de la humanidad, sin raíces individuales ni teológicas.

El hecho histórico es que el iusnaturalismo individualista de Locke, Hobbes, Wolff, Rousseau y, en general, el movimiento intelectual de la Ilustración, sirvió de base para que la burguesía del siglo XVIII encontrara una nueva fórmula para la legitimación del poder político, sobre la base de atributos o valores universales e innatos pertenecientes a todo individuo, de cuya asociación había de emanar toda organización legítima del Estado. Irrumpieron así las primeras declaraciones de derechos humanos, de corte marcadamente individualista.

En ese marco, es muy sugestiva la propuesta asomada por Carlos Santiago Nino, quien advirtió que los derechos humanos son, primero que nada, “uno de los grandes inventos de nuestra civilización”, cuyo reconocimiento efectivo podría parangonarse al desarrollo de las utilidades tecnológicas, las cuales, aunque como la electricidad dependen de hechos naturales, son productos del ingenio humano. Los derechos humanos “constituyen una herramienta imprescindible para evitar un tipo de catástrofe que con frecuencia amenaza la vida humana” como lo es “la práctica de muchos de utilizar a sus congéneres como otro tipo de recursos, sea para asegurar su propio bienestar, sea para materializar una visión peculiar del bien absoluto”, lo cual es especialmente desastroso cuando dicha práctica “es llevada a cabo por los poderosos, por quienes tienen acceso a las armas o a otros medios para someter a sus semejantes a gran escala”⁵. Los derechos humanos pues, se afincan en la moral y son el antídoto inventado por la humanidad para enfrentar la opresión.

Es frecuente que la introducción al estudio de los derechos humanos contenga una referencia a distintas generaciones de los mismos, a saber, los derechos individuales y las libertades públicas, o derechos civiles y políticos (primera generación), los derechos económicos, sociales y culturales (segunda

4 Un ejemplo conocido es el de Jeremy Bentham en su obra *Anarchical Fallacies: being an examination of the Declarations of Rights issued during the French Revolution*. Cfr., Pérez Luño, A.E., *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*... págs. 28-30.

5 Nino, C. S., *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, segunda edición ampliada y revisada. Editorial ASTREA, Buenos Aires, 1989, págs. 1-2.

generación) y los llamados derechos colectivos (tercera generación). Ese intento de clasificación ha sido criticado, y la crítica es válida en la medida en que semejante división apunte hacia una diferenciación ontológica o hacia una jerarquía entre las distintas “generaciones”, lo cual repugna a la esencial noción de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. Sin embargo, el recurso a la imagen de generaciones es didácticamente plausible cuando está referida a las circunstancias que han rodeado el advenimiento de los derechos humanos a lo largo de la historia, particularmente referida a la historia de las luchas contra la opresión.

La aparición sucesiva de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos colectivos y la internacionalización de los derechos humanos, con significativos intervalos, es un encadenamiento progresivo de conquistas, obtenidas todas dentro del contexto de luchas y conmociones signadas por la emancipación contra la opresión. Las revoluciones de las postrimerías del siglo XVIII confrontaron el absolutismo. **Dignidad, libertad, igualdad y fraternidad** fue la consigna que abatió el poder absoluto del monarca y los privilegios feudales, dando origen a las primeras manifestaciones de la moderna democracia representativa, en América del Norte, en Francia y en América del Sur, sucesivamente. En el temprano siglo XX, nuevamente entroncados con grandes conmociones políticas y sociales, emergieron los derechos económicos, sociales y culturales, recogidos inicialmente por la Constitución mexicana de 1917 (tras la Revolución Mexicana), la Constitución alemana de 1919 (tras la caída del *Reich* Alemán), la Constitución española de 1931 (que proclamó la Segunda República), la Constitución de la URSS de 1936 (tras la Revolución Rusa) y la Constitución de Irlanda de 1937 (tras la Independencia de Irlanda). La internacionalización de los derechos humanos, a su vez, tuvo su cuna en la Carta de las Naciones Unidas, culminación de la II Guerra Mundial, una de las mayores conmociones de la historia y acaso la más grande gesta universal contra la opresión, encarnada en la era nazi.

Los derechos humanos se nos presentan así como un concepto dinámico, cuyo alcance ha ido extendiéndose progresivamente a lo largo de la historia. Cuando se alude a “generaciones” de derechos humanos, se significa que

ellos han aparecido en oleadas, correspondientes a hitos de la humanidad en procura de su liberación contra las diversas formas de opresión.

Los derechos humanos, pues, son una herramienta del bien, descubierta (o inventada) por la humanidad para enfrentar la opresión y liberarse de todas sus formas. Ellos son, pues, bienes conquistados. La progresividad de los derechos humanos viene dada en gran medida por esta peculiar emergencia como conquistas contra la opresión. Por eso tienden a expandir su ámbito progresivamente, como progresiva es la liberación de todas las formas de opresión; y por eso es irreversible, porque han sido conquistados como una pertenencia inherente a la persona, cuyo reconocimiento se impone o, en coyunturas cruciales, se arranca al poder público, imponiendo límites a su ejercicio.

La insurgencia en la historia de los derechos humanos cristaliza con un componente conceptual fundamental, que es su **juridificación**. En adelante, las agresiones a los atributos de la dignidad humana formalmente reconocidos como derechos humanos, y que puedan atribuirse al poder público, dejan de ser una mera infracción moral, un abuso político o un pecado, para configurar un hecho jurídicamente ilícito que compromete la responsabilidad del Estado y no tan solo de quien las ejecuta directamente.

Los derechos humanos, en fin, derivan de tres principios que les son consustanciales, a saber: 1) el principio de **inviolabilidad de la persona**, que prohíbe imponerle sacrificios sólo porque otros se benefician; 2) el principio de **autonomía de la persona**, que asigna un valor intrínseco al proyecto de vida y al crecimiento personal, y 3) el principio de la **dignidad de la persona**, que prescribe tratar a los seres humanos de acuerdo con sus voliciones y no en relación con otras propiedades fuera de su control⁶.

El advenimiento y desarrollo progresivo de los derechos humanos han implicado cambios históricos en el concepto de Estado, la entidad llamada a proteger y garantizarlos y, al mismo tiempo, la fuente primaria de sus violaciones.

6 Nino, C. S., Ética y derechos humanos. *Un ensayo de fundamentación...* pág. 46.

I. El Estado para los derechos humanos

Los derechos humanos imponen la organización del entorno social y político en orden a su respeto, protección, satisfacción y garantía. Como lo ha afirmado Vasak, “el hombre no puede ser libre sino en un Estado libre”⁷. Parafraseándolo, agregamos que **la persona humana no puede vivir conforme a su dignidad inherente en una sociedad oprimida**.

En términos empíricos, es difícil concebir una sociedad cuyo grado de ignominia alcance el punto en el que todos los derechos humanos de todos sus miembros sean violados y carezcan de toda garantía; ni una cuya perfección sea tal que la integridad de los derechos humanos esté plenamente garantizada para todos sus integrantes.

Se ha dicho, con razón, que el respeto y la garantía que se deben a los derechos humanos implican que el Estado debe organizarse para que su estructura sea capaz de asegurar su libre y pleno ejercicio a todas las personas bajo su jurisdicción⁸. Sin embargo, no es posible prescribir las condiciones particulares en el que ese desiderátum es plenamente realizable, primero, porque en alguna medida dependen de la situación particular de cada sociedad y de cada Estado, de suyo cambiantes y sujetas a innumerables contingencias y, segundo, porque tal grado de perfección no es alcanzable ni sostenible.

En cambio, sí es posible identificar presupuestos cuya negación resulta en un obstáculo insalvable para que los derechos humanos puedan realizarse efectivamente. No se trata de situaciones en las cuales todos los derechos de todas las personas sean violados impunemente, sino de causas de opresión que gravitan sobre la totalidad del Estado o de la sociedad; de componentes patológicos que impregnan de tal modo el cuerpo social que determinan una causa de opresión general para la sociedad, sin cuya remoción los derechos humanos sufren una minusvalía colectiva intrínseca. Se trata,

7 Vasak, K., “La réalité juridique des droits de l’homme”, en: Vasak, K. (ed.), *Les dimensions internationales des droits de l’homme*. UNESCO, París, 1978, pág. 3.

8 Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 166; también párrs. 164-177; Corte IDH, *Caso Godínez Cruz v. Honduras*, sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párr. 175; también párrs. 173-188.

pues, de condiciones necesarias, pero no suficientes, para la efectividad de los derechos humanos dentro del contexto de una sociedad determinada, sin las cuales no es alcanzable, virtualmente, una garantía satisfactoria ni un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto, ni de cada uno de sus componentes individuales.

En el área jurídico-política, es posible identificar tres precondiciones o presupuestos para que los derechos humanos puedan ser efectivamente realizables. Esas condiciones son la **autodeterminación**, el **Estado de Derecho** y la **democracia**. La autodeterminación es condición para la existencia del Estado, que es el garante último de los derechos humanos. Pero el Estado puede ser, y lo ha sido con frecuencia, un Estado estructuralmente opresor (la monarquía absoluta, el Estado totalitario, por ejemplo), de donde surge la necesidad de una organización del Estado y del gobierno para que su función como garante pueda ser efectivamente cumplida, de donde surge, a su vez, el imperativo del Estado de Derecho y la democracia. Esto no significa que la ausencia de cualquiera de esos componentes acarree que todos los derechos humanos de todas las personas que viven bajo un régimen colonial, un Estado totalitario o una dictadura militar, por ejemplo, sean violados; ni tampoco que la reunión de esos tres presupuestos asegure que todos los derechos humanos de todas las personas son respetados y garantizados. Lo que sí ocurre, en cambio, es que en ausencia de cualquiera de esos tres presupuestos nunca podrá alcanzarse, ni siquiera virtualmente, una garantía satisfactoria ni un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto ni de cada uno de sus componentes individuales. En semejante contexto, nunca podrán cristalizar los valores de una sociedad democrática.

El mismo valor de presupuesto lo tiene, en el área socioeconómica, la liberación de la pobreza crítica, lo que comporta un grado de desarrollo económico y social donde la pobreza crítica generalizada esté excluida, es decir, una sociedad donde la justicia social haya alcanzado un umbral mínimo razonable. La pobreza crítica y la exclusión que ella apareja, asfixian colectivamente los derechos humanos al mismo título que la carencia de la autodeterminación, la democracia o el Estado de Derecho. En un escenario de

injusticia social extrema, pobreza crítica y exclusión, el Estado no cumple tampoco con su función como garante de los derechos humanos y las herramientas del Estado de Derecho y de la democracia terminan siendo inaccesibles a los oprimidos por la pobreza. Esto, de nuevo, no significa que todos los integrantes de la sociedad están privados de todos sus derechos humanos y ni siquiera que todos los derechos de todas las personas pobres son conculcados. Lo que expresa esta afirmación es que sin un grado mínimo de justicia social tampoco podrá alcanzarse, ni siquiera virtualmente, una garantía satisfactoria ni un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto ni de cada uno de sus componentes individuales. En semejante contexto, tampoco pueden cristalizar los valores de una sociedad democrática.

1. La autodeterminación y los derechos humanos

Los pueblos tienen derecho a disponer de sí mismos, esto es, a determinar libremente su estatus político y a definir de manera igualmente libre su desarrollo económico, social y cultural. El artículo 1(2) de la Carta de las Naciones Unidas proclama el principio de la libre determinación de los pueblos. Por su parte, el artículo 1 (común) de los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos define, como una regla explícita de Derecho internacional convencional, el contenido del derecho a la libre determinación, en el mismo sentido en que había sido definido por resoluciones y declaraciones precedentes de la Asamblea General de la ONU:

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

La autodeterminación, que es un conocido concepto político y filosófico, comenzó a adquirir importancia universal durante la Primera Guerra Mundial a raíz del programa de catorce puntos propuesto por el presidente Woodrow Wilson de los Estados Unidos el 8 de enero de 1918⁹. Éstos deberían servir de

⁹ El quinto de esos puntos abogaba por un arreglo libre y desprejuiciado de las reclamaciones coloniales, “basado en la estricta observancia del principio de que en la determinación de todas las cuestiones de

base a la paz mundial, concibiéndola como el principio según el cual ningún gobierno o grupo de gobiernos puede disponer del territorio de un pueblo libre ni determinar su condición política. Más tarde, el alcance de esta noción fue debatido desde los trabajos preparatorios de la Carta de las Naciones Unidas, en los cuales se confrontaron distintos conceptos. Una dimensión de la autodeterminación (**externa**) se identificó con el anticolonialismo y está referida a la supresión de la dominación por parte de un Estado o grupo de Estados sobre pueblos libres, así como a la liberación de pueblos sometido a ocupación militar extranjera. Otra (**interna**) está referida al derecho de las distintas nacionalidades, razas y grupos albergados bajo la soberanía de un mismo Estado. Esta última concepción es objeto de fuertes resistencias en la medida en que se presenta como fundamento para la secesión de Estados plurinacionales y no ha alcanzado el consenso de la comunidad internacional. Ha prevalecido entonces el concepto de la autodeterminación en sentido externo, entendiéndola, sea como un principio **anticolonialista**, **antineocolonialista** y **antirracista**, sea como **un principio de libertad contra la opresión de un Estado extranjero**¹⁰, expresado, entre otros instrumentos, en la resoluciones 1541 (XV)¹¹ y 2625 (XXV)¹² de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En palabras de la Corte Internacional de Justicia, “en el curso de la segunda mitad del siglo XX, el Derecho internacional, en materia de autodeterminación, evolucionó para dar lugar a un derecho a la independencia para los pueblos y territorios no autónomos, sujetos a la subyugación, la dominación o a la explotación extranjera”¹³. De conformidad con esta dimensión de la

soberanía, los intereses de las poblaciones afectadas deben tener el mismo peso que el de las reclamaciones equitativas de los gobiernos y sus títulos a ser determinados”. United States Department of State, *Papers relating to the foreign relations of the United States, 1918. Supplement 1, The World War, 1918*, pág. 15.

10 Cfr. Cot, J. P., y A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, décima edición. ECONOMICA, París, 1991, pág. 49 y ss.

11 Resolución que contiene los *Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas*, adoptada por la Asamblea General el 15 de diciembre de 1960.

12 Que contiene la *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, adoptada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970.

13 Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Accordance with International Law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, opinión consultiva del 22 de julio de 2010, párr. 79.

autodeterminación, todo pueblo tiene el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

En lo que respecta a la dimensión **interna** de la autodeterminación, hay consenso en que ésta es la base para el derecho de todas las razas, nacionalidades y grupos presentes en el pueblo a preservar su identidad y a tener pleno e indiscriminado acceso al gobierno del Estado, en todos sus niveles y ramas¹⁴. La Corte Suprema de Canadá ha determinado que, en virtud de la autodeterminación interna, un pueblo tiene derecho a “la búsqueda de su desarrollo político, económico, social y cultural dentro del marco de un Estado existente”¹⁵. En esa dirección se ha avanzado, a menudo con dificultad, hacia el reconocimiento de determinados grados de autonomía a minorías nacionales y está asimismo lejos de concluir el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas albergados bajo la jurisdicción de los Estados. Se trata de fuentes de tensión y también de conflictos actuales, algunos extremadamente violentos, dentro de ciertos Estados¹⁶.

14 Cfr. Cassese, A., *International Law*, segunda edición. Oxford University Press, Nueva York, 2005, pág. 61.

15 “[A] people’s pursuit of its political, economic, social and cultural development within the framework of an existing state”. Corte Suprema de Canadá, *Reference Re Secession of Quebec*, 20 de agosto de 1998, párr. 126. Disponible en: <<http://scc.lexum.umontreal.ca/en/1998/1998scr2-217/1998scr2-217.html>>, a septiembre de 2012.

16 En el caso de la declaración unilateral de independencia por parte de Kosovo, la Corte Internacional de Justicia llegó a conclusiones estrechamente vinculadas con las circunstancias del caso concreto, que no son fácilmente extrapolables a otras situaciones. En la opinión consultiva aludida en la nota precedente, advirtió, en general, que una declaración unilateral de independencia no es, por sí misma, contraria al Derecho internacional ni a la práctica del Consejo de Seguridad. En los casos en que éste ha condenado tales declaraciones, su condena ha estado basada en que ellas “estaban o habrían estado conectadas con el uso ilegítimo de la fuerza o con otras violaciones graves del Derecho internacional general, en particular de naturaleza imperativa (*ius cogens*)”, párr. 81. Tras advertir que estas últimas circunstancias no habían estado presentes en el caso de Kosovo, por lo que no se habría violado el Derecho internacional general, examinó detalladamente si se habría violado la *lex specialis* constituida por la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad y concluyó que la declaración unilateral de independencia no infringía dicha Resolución. Entre las circunstancias del caso que deben tenerse presentes están: 1) que la Resolución 1244 (1999) establecía un estatuto interino, destinado a cesar una vez que se hubiera determinado el estatuto definitivo de Kosovo; 2) que la declaración de independencia emanó de autoridades

La circunstancia de que la autodeterminación haya sido incluida en los dos pactos de las Naciones Unidas sugiere que pudiera ser clasificada entre los derechos humanos. No obstante, como la autodeterminación *in toto* no puede ser ejercida ni satisfecha individualmente sino por la colectividad en su conjunto, se la considera más bien como un “derecho de los pueblos”. Asimismo, numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas presentan la autodeterminación como una condición previa y necesaria para el efectivo ejercicio de los derechos humanos. Este concepto ha sido criticado sobre la base de que es posible, en la práctica, respetar y garantizar el efectivo goce de ciertos derechos humanos, (como la vida, la integridad o la libertad religiosa, por ejemplo) bajo un régimen colonial¹⁷. Sin embargo, la conceptualización de la autodeterminación como un presupuesto o condición para la efectividad de los derechos humanos no pretende afirmar que, necesariamente, en ausencia de autodeterminación se violan **todos** los derechos humanos, ni que un pueblo, por el sólo hecho de elegir libremente su destino, alcance la plenitud del goce de sus derechos y el de todas las personas que lo componen; sino que, la vulneración de la autodeterminación por la dominación colonial es opresiva en sí misma y afecta a la sociedad en su conjunto, de modo que los derechos humanos son el objeto de una vulneración general o sistémica y no pueden nunca reunirse las condiciones necesarias para que sean **plenamente** respetados y garantizados. Sin autodeterminación, por otra parte, no hay Estado, y es el Estado el garante último de los derechos humanos. Como con toda lucidez lo ha expresado

legítimamente electas que, al formularla, no actuaron como autoridades de un régimen interino, según lo interpretó la Corte (párrs. 107 y 121); 3) que las negociaciones con Serbia para definir el estatuto definitivo de Kosovo fueron consideradas como definitivamente infructuosas por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, con el respaldo explícito de éste, y 4) que, a diferencia de otras resoluciones análogas del Consejo de Seguridad, la Resolución 1244 (1999) no contenía prohibición expresa de la independencia como fórmula para el estatuto definitivo de Kosovo. Sin embargo, la Corte declaró expresamente que sus conclusiones particulares en este caso estaban estrictamente circunscritas a la cuestión de la conformidad o no al Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, y que las mismas no implicaban un juicio sobre el derecho de un Estado a separarse, particularmente a las cuestiones del alcance del derecho a la autodeterminación o de la existencia de un derecho a la “secesión-remedio” (párr. 83).

17 Cfr. Partsch, K. J., “Les principes de base des droits de l’homme: l’autodétermination, l’égalité et la non-discrimination”, en: Vasak, K. (ed.), *Les dimensions internationales des droits de l’homme...* pág. 72.

Vasak, en ausencia de autodeterminación “el ser humano no puede ser libre puesto que le está prohibido liberarse”¹⁸.

2. El Estado de Derecho y los derechos humanos

La vigencia de los derechos humanos es indisociable de una organización de los poderes públicos y un orden jurídico orientados hacia el pleno respeto de la dignidad humana, dentro de un marco de seguridad y justicia, en el cual el norte del Estado sea el bien común. Este entorno, que se corresponde con el concepto de Estado de Derecho, comprende, en primer lugar (a), la sujeción de los poderes públicos al orden jurídico; en segundo lugar (b), una organización acorde de los mismos poderes públicos, y, por último (c), la garantía efectiva de todos los derechos humanos.

a) La supremacía del Derecho. ¿Estado de Derecho formal o sustancial?

El Estado de Derecho expresa la subordinación del Estado al orden jurídico, la supremacía del Derecho o *rule of law*. El poder no puede ejercerse legítimamente de cualquier manera, pues debe sujetarse a los límites que conforman el Estado de Derecho, una de cuyas fuentes más relevantes viene constituida por la intangibilidad y la supremacía de los derechos humanos. Como lo ha afirmado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),

[...] la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal¹⁹.

18 Vasak, K., “La réalité juridique des droits de l’homme”, en: Vasak, K. (ed.), *Les dimensions internationales des droits de l’homme...* pág. 3.

19 Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, opinión consultiva OC-6/86 del 9 de marzo de 1986, Serie A N. 6, párr. 21.

La abolición del absolutismo, según el cual todo acto emanado de la voluntad del soberano es legítimo, e ilegítimo todo el que se aparte de ella, dio origen al Estado de Derecho. Éste puede ser entendido en su versión más lata como la sujeción de todo acto del poder público a las leyes, que ha sido denominado de **mera legalidad**, lo cual tiende a redundar en el absolutismo del órgano legislativo del Estado, pues implica que no hay leyes ilegítimas y que todo lo que se adecúe a la ley es legítimo, e ilegítimo lo que se aparte de ella. El parlamento sustituye al monarca como detentador del poder absoluto. En cambio, en sentido estricto o de **estricta legalidad**, el Estado de Derecho implica, además, que la legitimidad de las leyes está sometida a normas superiores que delimitan o determinan su contenido. El primer concepto es meramente **formal**, pues la ley formal, por sí misma, es la única condición de la legitimidad, mientras que el segundo es **sustancial**, puesto que la ley está también condicionada, en su formación y en su contenido, a la estricta adecuación a la norma superior²⁰. Esa norma superior es, en términos generales, la Constitución, pero aún ella encuentra límites materiales en los derechos humanos, porque en la medida en que éstos son **inherentes** a la persona humana, la Constitución misma no puede conculcarlos, sino reconocerlos, protegerlos y garantizarlos.

El Estado de Derecho implica pues, la supremacía de la Constitución. Si el Estado es el poder, la Constitución es la limitación del poder, de tal modo que el Estado de Derecho puede también definirse como el Estado constitucional (*rule of Constitution*)²¹. Esto comporta que la organización del Estado, así como las leyes y todos los actos del poder público, deben adecuarse a la Constitución y que deben asimismo, existir mecanismos idóneos de control de constitucionalidad abiertos a quienes estén sujetos a la jurisdicción del Estado, cuyas características particulares pueden variar de acuerdo con el sistema jurídico de cada Estado, pero que siempre han de apuntar hacia la garantía de la supremacía de la Constitución²². Ese control puede tropezar con dificultades si la propia Constitución es la fuente de violaciones a los derechos

20 Cfr. Ferrajoli, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, traducción de P. A. Ibáñez, C. Bayón, M. Gascón, L. Prieto Sanchís y A. Ruiz Miguel, vol. 1 (Teoría del derecho), pág. 462.

21 Cfr. Beaud, O., *La puissance de l'état*. Presses universitaires de France, París, 1994, pág. 208.

22 Cfr. Brewer-Carías, A. R., *Judicial Review in Comparative Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

humanos, pues sólo sería factible en aquellos ordenamientos que reconocen la supraconstitucionalidad de éstos, o, limitada e indirectamente, por obra de la protección internacional de los derechos humanos²³.

El ejercicio del poder, pues, debe sujetarse a ciertas reglas que lo limitan, tanto en el plano formal como en el material. Los límites formales comprenden la separación e independencia de los poderes públicos y el principio de legalidad, es decir, al **quién** y al **cómo** se ejerce el poder. Los límites materiales están referidos a la adecuación del ejercicio del poder público a los fines del Estado contemporáneo, entre los cuales descuellan el conjunto de obligaciones que los derechos humanos imponen al Estado, es decir al **qué** deben contener los actos del poder público²⁴.

b) La organización del Estado para el control del poder

En el Estado de Derecho el ejercicio del poder público debe ser controlado a través de normas jurídicas dictadas y aplicadas por órganos independientes y autónomos. De allí se siguen el **principio de legalidad**, como base de la definición de las competencias de los diferentes órganos del poder público, y la **separación de poderes**, como mecanismo apropiado para equilibrar el ejercicio del poder del Estado y de cerrar los cauces a la arbitrariedad. La separación e independencia efectivas de los poderes públicos es un estándar del Estado de Derecho, definido ya en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789²⁵. En el ámbito interamericano, la

23 Cfr. Corte IDH, *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) v. Chile*, sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73. La Corte IDH concluyó que había disposiciones de la Constitución de Chile incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya aplicación en el caso concreto había violado los derechos humanos de las víctimas en el mismo. No obstante, la Corte no está facultada para anular una norma constitucional de un Estado sujeto a su jurisdicción, aunque sí para ordenarle, como medida reparatoria a la víctima, la enmienda del orden jurídico, incluida la Constitución, para adecuarlo a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Así lo hizo, en efecto, en el caso citado, con el resultado de que, por iniciativa del Presidente de la República, la Constitución chilena fue enmendada en el sentido dispuesto por la Corte Interamericana.

24 Cfr. Ferrajoli, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia...*, vol. 2 (Teoría de la democracia), págs. 16-17.

25 El artículo 16 de la Declaración de 1789 expresa que “toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, no tiene Constitución”.

separación de poderes es postulada como “elemento esencial” de la democracia representativa por la Carta Democrática Interamericana (art. 3) y ha sido indirectamente corroborada en la jurisprudencia de la Corte IDH, en la cual se ha subrayado que el órgano legislativo debe ser elegido democráticamente²⁶. En lo que se refiere a la independencia del poder judicial, la misma Corte ha subrayado que “uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces”²⁷, y ha determinado que el principio de independencia judicial es esencial para la protección de los derechos humanos, de modo que su vigencia es absoluta y debe mantenerse aun bajo estado de excepción²⁸.

c) La garantía efectiva de todos los derechos humanos. ¿Estado de Derecho o Estado Social de Derecho?

El Estado de Derecho reconoce el rango constitucional los derechos humanos, tanto por su expreso enunciado en el texto de la Constitución como por su inclusión en el llamado **bloque de constitucionalidad**²⁹, cuyo respeto, satisfacción, protección y garantía, debe imbuir la totalidad del orden jurídico y del aparato del Estado. Por lo tanto, ningún acto legítimo del poder público puede cuestionar o desconocer los límites que dimanan de los derechos humanos ni ignorar las obligaciones que los mismos imponen al Estado en el ejercicio del poder público, sean éstas de contenido positivo o negativo. Toda decisión del Estado contra esas obligaciones es ilegítima.

Como respuesta a la insurgencia de los derechos sociales, en el siglo XX surgió el concepto de “Estado Social de

26 Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...*, párr. 38.

27 Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional v. Perú*, sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párr. 73; Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros v. Venezuela* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”), sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 55; Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo v. Venezuela*, sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C No. 197, párr. 67.

28 Corte IDH, *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. 30.

29 Cfr. Manili, L-M., *El Bloque de Constitucionalidad. La Recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Constitucional Argentino*. La Ley, Buenos Aires, 2003.

Derecho”, que se propone adecuar el orden jurídico político y la organización del Estado a los imperativos de los derechos sociales. Como lo ha expresado García-Pelayo, “mientras que en los siglos XVIII y XIX se pensaba que la libertad era una exigencia de la dignidad humana, ahora se piensa que la dignidad humana (materializada en supuestos socioeconómicos) es una condición para el ejercicio de la libertad”³⁰. Para mostrar los contrastes entre el Estado liberal y el Estado social, el mismo autor expresa:

De este modo, mientras el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado social se sustenta en la justicia distributiva; mientras que el primero asignaba derechos sin mención de contenido, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; mientras que aquél era fundamentalmente un Estado legislador, éste es, fundamentalmente, un Estado gestor, a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma (predominio de los decretos-leyes, leyes medida, etc.); mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material. Mientras que el adversario de los valores burgueses clásicos era la expansión de la acción estatal, para limitar la cual se instituyeron los adecuados mecanismos – derechos individuales, principio de legalidad, separación de poderes, etc. –, en cambio, lo único que puede asegurar la vigencia de los valores sociales es la acción del Estado, para lo cual han de desarrollarse también los adecuados mecanismos institucionales. Allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado. Allí se trataba de un Estado cuya idea se realiza por inhibición, aquí se trata de un Estado que se realiza por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional³¹.

La noción de Estado Social de Derecho respondió a la necesidad de enfatizar que los derechos sociales también disfrutaban de la jerarquía que el Estado de Derecho, en su formulación histórica primera, reconoció a los derechos individuales y las libertades públicas, también conocidos como derechos civiles y políticos³². La proclamación como derechos

30 García-Pelayo, Manuel, “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, en: *Obras completas*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pág. 1603.

31 *Ibíd.*, pág. 1604.

32 La noción de Estado Social de Derecho fue esbozada originalmente por Hermann Heller en los años veinte y treinta del siglo XX, como

humanos de los derechos económicos, sociales y culturales debía comportar como corolario que la organización del Estado de Derecho incluyera mecanismos para asegurar el respeto, la garantía, la protección y la satisfacción de esta última categoría de derechos, en consonancia con el concepto de Estado que surgió del reconocimiento de los derechos individuales y las libertades públicas o derechos civiles y políticos. La nueva dimensión del Estado en función de sus obligaciones para con sus ciudadanos en materia de derechos sociales, fue designada como Estado Social de Derecho.

Cualquiera sea la denominación, aunque parezcan verdades de Pero Grullo, el Estado debe organizarse y funcionar para alcanzar sus fines, entre los cuales está, y no en baja escala, la garantía de los derechos humanos de todos; y, de manera más global, el bien común. En ese contexto, no puede verse sino con desconfianza y preocupación la tendencia que procura desligar al Estado de sus deberes en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Se trata de una doctrina hermanada con las políticas neoliberales que apuntaron hacia el abaratamiento del Estado, a menudo al precio de sus políticas sociales. Hace ya casi 20 años el Relator especial Danilo Türk (hoy Presidente de Eslovenia) advertía:

La base jurídica sobre la que se asientan los derechos económicos, sociales y culturales supone fundamentalmente la presencia de un Estado “fuerte” como motor que impulsa la realización de esos derechos, junto con una orientación nacional favorable a esta categoría de derechos. Sin embargo, esta opinión está claramente en contradicción con las realidades políticas que predominan en la mayoría de los Estados y con las opiniones acerca del presunto “papel apropiado” del Estado, que propugna cada vez más el Banco Mundial, según las cuales toda participación del Estado en la economía resulta sospechosa³³.

Y agregaba:

respuesta a la crisis de la democracia y el Estado de Derecho en la Europa de entre las guerras, particularmente frente a los extremos del nazismo y el fascismo, por una parte, y del positivismo jurídico por la otra, que reducía los derechos a un mero formalismo. El Estado Social de Derecho se presentó como una alternativa.

- 33 Informe Final del Relator Especial, profesor Danilo Türk, sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, E/CN.4/Sub.2/1992/16., 3 de julio 1992, párr. 85.

[...] la historia ha demostrado suficientemente que numerosos aspectos de la política social no se pueden resolver mediante la confianza ciega en las fuerzas del mercado³⁴.

Magdalena Sepúlveda, experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza de la ONU, ha advertido sobre la no repetición de los errores de políticas de ajuste divorciadas de los derechos humanos, con respecto a la crisis económica y financiera del presente. Ha sugerido asimismo, que dicha crisis puede ser una ocasión para rectificar la pobreza y la exclusión social –profundamente arraigadas–, restablecer la cohesión social y sentar las bases de sociedades más equitativas y sostenibles³⁵. La experta independiente ha observado:

Por medio de la recuperación basada en los derechos humanos, los Estados tienen la oportunidad de adoptar criterios nuevos y ambiciosos de la reducción de la desigualdad, la erradicación de la pobreza y la creación de sociedades y economías estables que resistan las conmociones futuras. Un enfoque de derechos humanos es la mejor manera que tienen los Estados de rectificar las desigualdades persistentes, exacerbadas por crisis sucesivas, que han disminuido la cohesión social y aumentado la sensación de inseguridad y exclusión. Si esas desigualdades persisten, el resultado podría ser el incremento de los disturbios y conflictos sociales, una realidad que se ha visto claramente ilustrada en el África Septentrional y en el Oriente Medio en los últimos meses³⁶.

El concepto de Estado Social de Derecho, tiene el mérito conceptual e histórico, entre otros, de haber destacado la naturaleza y la jerarquía de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, a la luz de las nociones universalmente aceptadas de unidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, no parece justificarse como una concepción que atienda a un significado distinto al del Estado de Derecho, a secas. Si los derechos humanos responden a un único concepto, sean estos individuales o sociales, también el Estado de Derecho debe responder a un único concepto. Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes de tal modo que

34 *Ibíd.*, párr. 98.

35 *Cfr.*, Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/17/34, 17 de marzo 2011.

36 *Ibíd.*, párr. 58.

no es concebible que el Estado de Derecho no los proteja y garantice también de manera indivisible e interdependiente. El Estado de Derecho que no revista las características del Estado Social de Derecho estaría dejando de lado la protección y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, no estaría protegiendo y garantizando todos los derechos humanos y perdería inevitablemente su naturaleza de Estado de Derecho. El concepto de Estado Social de Derecho tuvo en su momento el mérito de enfatizar el rango de los derechos económicos, sociales y culturales, pero no se justifica en el presente. **Si el Estado no brinda protección y garantía a todos los derechos humanos, que sean individuales y sociales, no es un Estado de Derecho. El Estado de Derecho tiene que ser social o no es Estado de Derecho.**

Es de la esencia del Estado de Derecho que ningún acto u omisión del poder público puede legítimamente desconocer los límites que dimanar de los derechos humanos ni ignorar las obligaciones que los mismos imponen al Estado en el ejercicio del poder público, sean éstas de contenido positivo o negativo. Toda decisión del Estado contra esas obligaciones es ilegítima. Los derechos humanos y las obligaciones que de ellos dimanar configuran, en expresión de Ferrajoli, la **esfera de lo indecible**, que comprende **lo no decidable que**, configurado con la prohibición de destruir o menoscabar los derechos individuales y las libertades fundamentales, y **lo no decidable que no**, referida a los derechos económicos, sociales y culturales³⁷.

En otro sentido, los derechos humanos admiten restricciones, cuya legitimidad material está sujeta a que ellas respondan a imperativos del bien común o estén basadas en el orden público (en sentido amplio)³⁸ o los derechos de los

37 Cfr. Ferrajoli, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia...*, vol. 2 (Teoría de la democracia), pág. 22.

38 La Corte IDH ha aludido al concepto de orden público dentro del marco de la Convención Americana, indicando que el mismo “hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”. Cfr. Corte IDH, *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. 64. En conexión con esa noción, en la misma oportunidad afirmó que “es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el

demás³⁹, y cuya legitimidad formal deriva de que ellas están comprendidas dentro de la “reserva legal” o “reserva de ley”, es decir, la legitimidad de las restricciones a los derechos humanos requiere que éstas emanen de ley formal, entendida ésta como “norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por [la Constitución] para la formación de las leyes”⁴⁰.

En el Estado de Derecho, en suma, la Constitución y las leyes definen el ámbito del poder, cuyo ejercicio, en todo caso, está subordinado a los derechos y atributos inherentes a la dignidad humana.

3. La democracia y los derechos humanos

La democracia, nos dijo Burdeau, “es hoy una filosofía, una manera de vivir y, casi accesoriamente, una forma de gobierno”⁴¹. La democracia no responde a un concepto inmutable, pues su propia dinámica la impulsa hacia la búsqueda de su perfectibilidad. Como lo observa el mismo autor, la faz de la democracia “se debe al sueño de los hombres”, pues “el uso mismo de las instituciones democráticas provoca la inestabilidad de la noción de democracia”⁴². Sin embargo, aun dentro de ese margen de contingencia, puede afirmarse que el respeto y la garantía debidos a los derechos humanos son indisolubles de la forma democrática de gobierno, en el sentido de que un mínimo estándar democrático es presupuesto indispensable para la vigencia real de los

mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos” (párr. 66).

39 Cfr. Kiss, A., “Permissible Limitations on Rights”, en: Henkin, Louis (ed.), *The International Bill of Rights*. Columbia Press University, Nueva York, 1981.

40 Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...* párr. 38. En la citada opinión consultiva, la Corte Interamericana interpretó el significado de la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual dispone: “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas 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”. (Énfasis añadido).

41 Burdeau, G., *La Democracia: ensayo sintético*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1960, pág. 19.

42 *Ibidem*, pág. 147.

derechos humanos⁴³. Ese mínimo está determinado, en principio, por la **democracia política representativa**, es decir, el sistema de gobierno en el cual la voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad del poder público, voluntad que se expresa a través de elecciones auténticas y periódicas, por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores⁴⁴. Dentro de su estrecha relación con el concepto tradicional de Estado de Derecho, la democracia, en su dimensión mínima, comporta la separación de los poderes públicos y el ejercicio de los derechos individuales y las libertades públicas.

La democracia se sustenta sobre valores y principios que la identifican y distinguen frente a otros sistemas de organización del gobierno y del Estado. El ejercicio del poder,

43 Cfr. Carothers, T., “ Democracy and Human Rights: Policy Allies or Rivals? ”, en: Carothers, T., *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2004, págs. 9-22; también en 17 Washington Quarterly, 1994, pág. 109 y ss.

44 Este concepto es de universal aceptación. En él se expresa lo establecido en el artículo 21(3) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 25 (b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 23 (1)(b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 3 del Protocolo No. 1 a la Convención Europea de Derechos Humanos. El artículo 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos expresa la misma idea, aunque en términos generales y tal vez ambiguos; sin embargo, la Declaración de la Unión Africana sobre Principios que rigen las Elecciones Democráticas en África (2002) y la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Democracia (adoptada en 2007, aunque no ha entrado en vigor para la fecha de esta publicación), se alinean en la misma dirección de los instrumentos internacionales aludidos precedentemente. Cfr. Fox, G., “The right to political participation in International Law”, en: Fox, G., y B. Roth (eds.), *Democratic Governance and International Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000, págs. 48-90. Por su parte, la Declaración de Varsovia Hacia una Comunidad de Democracias (27 de junio de 2000), suscrita por más de cien Estados, en términos más amplios y precisos, proclamó: “La voluntad del pueblo será la base de la autoridad de gobierno, según se exprese por el ejercicio del derecho y deberes cívicos de los ciudadanos a elegir a sus representantes a través de elecciones periódicas, libres y justas con sufragio universal e igual, abiertas a múltiples partidos, realizadas por votación secreta, vigiladas por autoridades electorales independientes y libres de fraude e intimidación”.

en democracia, no resulta de un hecho de fuerza ni de una imposición arbitraria, sino de la voluntad popular, expresada en términos de mayoría; pero sin que esto implique que se subyugue a la minoría, a la que se reconoce el derecho a disenter y a no ser discriminada en el ejercicio de sus derechos. Para la democracia no basta que la mayoría determine quién ejercerá el gobierno y la orientación de su acción, sino que la minoría será respetada y protegida contra los abusos del poder de la mayoría. La supremacía de la soberanía popular y el respeto y la garantía de los derechos humanos, son pilares de la democracia.

Pero, ¿por qué se justifica la democracia como forma de gobierno? La búsqueda de fundamentos políticos y axiológicos de la democracia, inexorablemente tropieza, una vez más, con los derechos humanos. La autonomía del ser humano, fundamento de los derechos humanos, requeriría que nadie tuviera que obedecer más que a sí mismo y que no estuviera sujeto a acatar lo preceptuado por otro. Pero como la complejidad de la vida social y los requerimientos de la organización del Estado no permiten, en la práctica, el ejercicio de la democracia directa, la organización política de la democracia representativa asegura que el ser humano sólo se vea compelido a obedecer a un poder para cuya constitución ha concurrido su consentimiento. La tensión entre esos extremos ha dado origen, dentro de la dialéctica democrática, al reclamo de participación directa de los representados en el ejercicio del poder público, a través de distintas modalidades, que han venido conformando diferentes formulaciones de **democracia participativa**.

Sin democracia no hay derechos humanos. Como lo he dicho, un mínimo de democracia es un presupuesto indispensable para un régimen político apegado a los derechos humanos. La democracia ofrece, en lo político, características sin las cuales determinados derechos humanos están irremediabilmente vulnerados, incluso en el caso de que la mayoría de la población no sea objeto de medidas represivas concretas. Como cuestión de principio, si el fundamento del poder público resulta de una imposición al pueblo, no sujeta a su aprobación, y se define por la sola fuerza de quien lo detenta, la autonomía y la dignidad como seres humanos de los gobernados quedan irremisiblemente vulneradas. La fuente del deber de obedecer a los gobernantes se reduce a la fuerza.

Fuera de la democracia, el poder público porta en sí mismo la opresión. Cuando una minoría se arroga, sin otro título que la fuerza, la potestad de adueñarse del poder y mantenerse en el mismo sin tener en cuenta la voluntad popular, se crea un cuadro de quebrantamiento radical de los derechos humanos. No sólo porque se conculca el derecho a elegir y a ser elegido, sino porque la imposición opresiva de una minoría rompe el principio de la igualdad de derechos entre los seres humanos así como el de no discriminación; y no puede mantenerse durante mucho tiempo sino a través de la desesperanza, el miedo, la amenaza y la opresión frente a la sociedad toda, junto con la persecución activa de la disidencia, la violencia y la represión contra quienes osen traducir su desacuerdo en un peligro – o lo que los gobernantes consideren como un peligro –, contra el régimen establecido.

Sin derechos humanos tampoco hay democracia. Los derechos humanos son, en buena medida, la razón de ser de la democracia, cuyo funcionamiento no es concebible dentro de un cuadro de desconocimiento sistemático de aquellos derechos. El régimen democrático porta en sí la supremacía de los derechos humanos y su estructura como forma de gobierno no es concebible si no incluye medios, mecanismos y procedimientos enderezados hacia la protección, el respeto, la satisfacción y la garantía de los derechos humanos. En democracia, son indispensables las instituciones independientes de control, como lo son, en primerísimo lugar, el sistema judicial, y la más moderna institución del *ombudsman*, o defensoría del pueblo, para proporcionar auxilio efectivo contra los actos y omisiones abusivas del poder público.

La democracia, adicionalmente, reconoce el derecho a disentir. La minoría no está condenada a soportar pasivamente cualquier *diktat* arbitrario de la mayoría. La propia dinámica de una gestión democrática debe llevarla a ser la de la mayoría, desde el gobierno, con la minoría, desde la oposición. La democracia está llamada a funcionar como un proceso de **codeterminación** del pueblo. En primer lugar, porque los actos de la mayoría gobernante están sujetos a la crítica y a la impugnación de quienes los cuestionan, lo que sienta las bases del debate democrático, cuyo resultado dialéctico puede enmendar e incluso abatir las iniciativas de la mayoría gobernante. En segundo lugar, porque es precisamente el pueblo soberano quien está llamado a decidir periódicamente

cual es la orientación que ha de predominar en la interacción mayoría-minoría⁴⁵. La alternabilidad democrática así planteada se afina sobre un valor característico de una sociedad democrática, que es la **alteridad**. Cada ciudadano es un *alter ego*, cada uno tiene los mismos derechos y es virtualmente apto para elegir, ser elegido y ejercer la función pública. Para ser gobierno y para ser oposición. La alteridad entraña una elevada dosis de tolerancia por la opinión ajena y, en el caso de quienes ejercen el gobierno, de tolerancia frente a la crítica.

En el marco del Sistema Interamericano, la democracia representativa ha sido invocada por la Corte IDH como “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”⁴⁶. En efecto, el Preámbulo de la Carta de la OEA postula “que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”; el artículo 2 de la misma Carta enuncia entre los propósitos de la Organización el de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”; y el artículo 3 reafirma como principio de la Organización que la “solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

En ese contexto, la OEA adoptó la Carta Democrática Interamericana (CDI)⁴⁷, que es un referente documental inexcusable al abordar este tema dentro del ámbito de nuestro sistema regional. El artículo 1 de la Carta Democrática postula:

45 Cfr. Kiemansegg, P., cit. por Muller, J., “Fundamental Rights in Democracy”, *Human Rights Law Journal* 4, 1983, pág. 184.

46 Cfr. Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...* párr. 34.

47 Aprobada por la Asamblea General de la OEA, en su XXVIII Período Extraordinario de Sesiones, en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001. Sobre la Carta Democrática Interamericana, cfr. Ayala Corao, C., y P. Nikken Bellshaw-Hogg, *Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos*. Comisión Andina de Juristas/The Carter Center, Lima, 2006. También en inglés, de los mismos autores: *Collective Defense of Democracy: Concepts and Procedures*. Andean Commission of Juristas/The Carter Center, Lima, 2006.

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla⁴⁸.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

No existe en la Carta de la OEA (ni en la CDI), sin embargo, una definición de **democracia**, ni de **democracia representativa**. Empero, esta última enuncia, diferenciándolos en dos artículos, lo que califica como “elementos esenciales” (artículo 3) y “componentes fundamentales del ejercicio” de la democracia representativa:

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. (Énfasis añadido).

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.

48 El derecho a la democracia queda así definido, al igual que el derecho a la autodeterminación, como un “derecho de los pueblos”, esto es, como un derecho colectivo y no como un derecho individual. Sobre el derecho a la democracia, cfr. Frank, T., “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law* 96, 46, 1992, pág. 53 y ss.; Nowak, M., *Introduction to International Human Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2003, pág. 46.

El **respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales** ha sido proclamado, pues, como **elemento esencial** de la democracia representativa.

El artículo 7 de la CDI abona a favor de un concepto de amplio espectro sobre lo que este instrumento entiende por derechos humanos:

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.

No hay, pues, democracia sin derechos humanos. La democracia política es, entonces, condición necesaria pero no suficiente para el establecimiento de la vigencia plena de los derechos humanos. La democracia se pervierte si las elecciones se conciben como un mero expediente para la conquista del poder, pero éste se ejerce sin control, fuera del contexto del Estado de Derecho. En ese sentido, la democracia y el Estado de Derecho son presupuestos indisociables para un régimen respetuoso de los derechos humanos.

El abandono de las obligaciones del Estado con relación a los derechos humanos por parte de un gobierno legítimamente electo lo desnaturaliza como régimen democrático, pues lo priva de uno de sus componentes esenciales, al tenor de la CDI. La interrogante fundamental consiste dilucidar en qué supuesto, o en qué medida, el abandono de los derechos humanos alcanza tal entidad que debe ser considerada afectada la **esencia** del sistema democrático de gobierno. Violaciones singulares a los derechos humanos, incluso si no son remediadas mediante los recursos de la jurisdicción interna, no son tema para la aplicación de la CDI, sino para la actuación de los medios domésticos de garantía y, en escala interamericana, para las de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, dentro de sus respectivas esferas de competencia.

No es fácil definir *a priori* la magnitud de las violaciones a los derechos humanos que se requiere para afectar en su esencia a la democracia. Sin embargo, pueden avanzarse algunos criterios. En primer lugar, debe tratarse de una situación **general**, que no pueda ser resuelta a través de la

actuación normal de los órganos de derechos humanos del sistema regional, tal como lo sugiere el artículo 8 de la misma CDI⁴⁹. Tomando prestado el lenguaje que en alguna ocasión se ha utilizado dentro del sistema de Naciones Unidas, podría entenderse como situación general aquella que **revele un cuadro persistente de violaciones graves, manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos humanos**.

En segundo lugar, la gravedad de dicho cuadro también debería depender de los derechos que son objeto de violación sistemática. Lo que está en tela de juicio es la supervivencia de la legitimidad democrática de un gobierno electo al que puedan imputarse violaciones a los derechos humanos. En ese marco, no basta con violaciones singulares de los derechos humanos, incluso si son numerosas y graves, mientras no pueda establecerse que por su volumen, conexión, unidad de propósitos, importancia de los bienes jurídicos lesionados, etc., se corresponden con una política gubernamental incompatible con los deberes que están a cargo del Estado con respecto a los derechos humanos en una sociedad democrática, al punto de desnaturalizar al gobierno que practica una política semejante y desvirtuar su condición de “gobierno democrático”. En ese contexto debe situarse la afirmación según la cual, **sin derechos humanos no hay democracia**.

Esas reflexiones, por demás, están referidas a conceptos mínimos de democracia y de derechos humanos, entendidos como derechos individuales y libertades públicas. El asunto se complica cuando se incluye en el análisis el tema de los derechos económicos, sociales y culturales y sus violaciones. Más todavía cuando la injuria a los derechos humanos se origina en la pobreza crítica. El tema no estuvo ausente de la CDI, que es el referente que he asumido para esta presentación. Tímidamente, los Estados americanos han reconocido que “la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia” (artículo 12) y que “la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos” (preámbulo).

49 “Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo”.

La pobreza, en especial en América Latina, amerita una alarma y un juicio más severo que el esbozado en la CDI. Es una afrenta que alcanza el nivel de violación masiva y continuada de los derechos humanos, que desvirtúa la democracia y mina el Estado de Derecho. La liberación de la pobreza, en especial de la pobreza crítica, es el más grande desafío para la vigencia plena de los derechos humanos en el presente.

II. La liberación de la pobreza crítica

El fenómeno de la pobreza no es novedoso. No es exclusivo de los tiempos presentes, sino una presencia persistente en la historia. Tampoco es exclusivo de los países débiles o pobres, puesto que grandes potencias mundiales y países comúnmente aceptados como ricos o desarrollados, alojan grupos o minorías que la padecen. Podría decirse que la pobreza es un componente estructural de la humanidad en su organización social actual.

Tradicionalmente se ha identificado la pobreza con la carencia de recursos económicos, pero se trata de un fenómeno más complejo, que inflige sufrimientos a quienes la padecen, que desbordan con mucho el ámbito de lo meramente económico, aunque la carencia de recursos pueda ser normalmente la causa más ostensible de la miseria. La pobreza entraña privaciones originadas en dificultades económicas, pero no se agota allí, pues se trata de una condición sociocultural integral, que abarca, o al menos afecta seriamente, a la totalidad de las dimensiones de la persona que la sufre.

El tema de la pobreza, y muy en particular el de la pobreza crítica, merece un enfoque de derechos humanos. La estupenda elaboración conceptual sobre los derechos humanos que se ha venido construyendo entre luchas sociales, sustento doctrinario filosófico, jurídico y político y una destacada participación de la comunidad internacional, pierde consistencia cuando se confronta con la realidad de centenares de millones de miserables, de excluidos que ignoran incluso que tienen derechos inherentes a su dignidad. Como elocuentemente lo afirmó Imbert hace ya un cuarto de siglo, “el objetivo es contribuir a que los derechos de los

pobres dejen de ser pobres derechos”⁵⁰. Este enfoque, sin embargo, no ha sido fácilmente aceptado por la comunidad internacional, ni siquiera por los sistemas internacionales de derechos humanos, que han mostrado más de una vacilación al respecto (1). Sin embargo, la pobreza crítica es una fuente notoria de opresión y de violaciones múltiples a los derechos humanos, que atenta a menudo también contra la democracia y el Estado de Derecho y que, en las situaciones más críticas, afecta componentes esenciales de la democracia y del Estado de Derecho e impide una garantía satisfactoria y un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto ni de cada uno de sus componentes individuales (2).

1. La pobreza en los sistemas internacionales de derechos humanos

En su Quinto Período de Sesiones, la Asamblea General declaró formalmente que “el goce de las libertades civiles y políticas, así como el de los derechos económicos, sociales y culturales, son interdependientes”; e igualmente, en el Sexto Período, que “el hombre privado de los derechos económicos, sociales y culturales no representa a la persona humana que la Declaración Universal considera como el ideal del hombre libre”⁵¹.

La pobreza es un fenómeno multidimensional y, como tal, complejo. Su definición no es fácil, pues afecta diversos aspectos de la vida y no sólo el económico. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sugerido su inconformidad con las definiciones de la pobreza determinadas únicamente por la insuficiencia de ingresos mínimos (de uno o dos dólares de los Estados Unidos, por ejemplo) y su preferencia por enunciados más amplios, referidos a la capacidad básica de vivir con dignidad, lo que incluye el hambre, una educación deficiente, la discriminación, la vulnerabilidad y la exclusión social⁵². En el marco de la

50 Imbert, P-H, “Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels”, *Revue de droit public*, París, 1989, pág. 739.

51 Resoluciones 421 (V), Sección E, y 543 (VI).

52 Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2002, Suplemento No. 2 [E/2002/22-E/C.12/2001/17], anexo VII, párr. 7.

Carta de Derechos Humanos, debe entenderse “como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”⁵³. Esta definición fue acogida textualmente en el Proyecto de Principios Rectores sobre “Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres” (Principio 1), aprobado en 2006 por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁵⁴. A renglón seguido, el Proyecto agrega: “La extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana, por lo que se debe dar prioridad a la adopción de medidas en los planos nacional e internacional para eliminarlas” (Principio 2).

Por su lado, Arjun Sengupta, quien fue Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, definió la extrema pobreza como “una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social”⁵⁵.

Dentro de la corriente de pensamiento de Amartya Sen, se ha acudido a la noción de “capacidad” para intentar una definición de la pobreza, entendiendo por capacidad aquello que la persona puede hacer o ser, sus dimensiones funcionales. El grado de bienestar según eso, se relaciona con la medida en que una persona puede hacer o ser las cosas que tiene razones para valorar como necesarias o deseables. En ese sentido, la “capacidad” se conecta íntimamente con la “libertad” y “la pobreza puede considerarse como un nivel reducido de capacidad o, como dice Sen, ‘la imposibilidad de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables’”⁵⁶.

53 Ibidem, párr. 8.

54 A/HRC/2/2 A/. HRC/Sub.1/58/36 11 de septiembre de 2006.

55 *Los derechos humanos y la extrema pobreza*, Informe presentado por el Experto independiente Sr. Arjun Sengupta, E/CN.4/2006/43 2 de marzo de 2006, párr. 58.

56 OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, pág. 7. La cita de Amartya Sen, corresponde a *Inequality Re-examined*. Cambridge, Harvard University Press, 1992, pág. 107.

En esa perspectiva, al estar privado de su capacidad, quien padece pobreza está igualmente privado de su libertad para alcanzar los niveles mínimos de subsistencia, en el plano material o cultural. No es libre para evitar el hambre o la sed, o la enfermedad o el analfabetismo. No es libre tampoco para recibir información de toda índole o para difundir su pensamiento, o para trasladarse a cualquier punto del territorio donde habita, o para participar en el gobierno. Todas estas libertades son inherentes a la persona y a su dignidad, de modo que su privación implica la conculcación de los derechos humanos a los que dichas libertades se corresponden.

Más allá de las elaboraciones conceptuales rigurosas, el testimonio de sus víctimas arroja luz y elocuencia sobre la dimensión de un flagelo que se abate sobre el ser humano y lo socava material y moralmente. El testimonio recogido por el padre Joseph Wrésinski nos enseña:

[...] los más pobres nos dicen a menudo: no es tener hambre, no saber leer, ni siquiera no tener trabajo, la peor desdicha del hombre. La peor de las desdichas es saberse contado como un nadie, al punto que incluso tus sufrimientos son ignorados. Lo peor es el desprecio de tus conciudadanos. Porque es el desprecio lo que te tiene al margen de todo derecho, lo que hace que el mundo desdeñe lo que tú vives y lo que te impide ser reconocido como alguien digno y capaz de responsabilidades. La desgracia más grande de la pobreza extrema es la de ser como un muerto en vida a todo lo largo de la existencia⁵⁷.

Lapidariamente, en otro testimonio agrega: “Los pobres, me decía una madre, tienen que trabajar sin oficio, sin nada. **Sólo viven para no morir**. Pero eso no es vivir verdaderamente la vida, porque la vida no es así”⁵⁸. (Énfasis agregado).

57 Wrésinski, J., “Les plus pauvres, révélateurs de l’indivisibilité des droits de l’homme”, en: Commission nationale consultative des droits de l’homme, *Les droits de l’homme en questions. Livre blanc*, prefacio de Jean Pierre-Bloch. La documentation française, París, 1989, pág. 225. El padre Wrésinski, él mismo de origen miserable, creó en 1957 la primera asociación contra la exclusión de los más pobres, que más adelante daría origen al Movimiento ATD Cuarto Mundo. Bajo su iniciativa, las Naciones Unidas instauraron el 17 de octubre como Día Mundial de Rechazo a la Miseria.

58 Ibídem, pág. 228.

La comunidad internacional ha declarado su preocupación por el fenómeno de la pobreza y la urgencia de superarlo. En la Declaración y Programa de Acción de Viena, se expresó que “la generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos”⁵⁹ y que “la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana”⁶⁰. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social⁶¹, los gobiernos se comprometieron a lograr el objetivo de erradicar la pobreza como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad. Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006), como parte de la aplicación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En la Declaración del Milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a no escatimar “esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”⁶².

Sin embargo, los resultados no son especialmente alentadores. En el Informe del Secretario General, presentado en agosto de 2007 a la Asamblea General, sobre Actividades del Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006),⁶³ se expresa que **los progresos obtenidos en la erradicación de la pobreza habían sido desiguales**⁶⁴. Aun cuando el Secretario General quiso imprimir alguna nota de optimismo, es obvio que los resultados globales que presentó siguen arrojando una cifra terrible para la próxima generación:

La evaluación de las tendencias de la pobreza sobre la base de los ingresos durante el Decenio señala tres conclusiones principales. En primer lugar, el número de personas que vivían en la pobreza en los países en desarrollo aumentó a

59 Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, párr. I (14).

60 *Ibidem*, párr. I (25).

61 Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo II.

62 Declaración del Milenio, S/RES/55/2, párr. 11.

63 A/62/267, 17 de agosto de 2007.

64 *Ibidem*, párr. 7.

fin del decenio de 1990. El número total de personas que vivían con menos de 1 dólar al día en los países en desarrollo aumentó de 1.088 millones en 1996 a 1.109 millones en 1999, mientras el de aquéllas que vivían con menos de 2 dólares al día aumentó de 2.666 millones a 2.721 millones. En segundo lugar, la población que vive en la pobreza absoluta ha venido disminuyendo constantemente desde 2000. En 2004, el número de personas que vivían con menos de 1 dólar diario y 2 dólares diarios descendió a 969 millones y 2.534 millones, respectivamente. Como consecuencia, el porcentaje de la población que vivía en la extrema pobreza disminuyó del 22,7% en 1999 al 18,1%. La población que vive con 2 dólares diarios también ha disminuido, pero a un ritmo más lento, ya que muchas de las personas que escaparon a la trampa de 1 dólar diario no han podido escapar a la de 2 dólares diarios. En tercer lugar, **si continúan las tendencias actuales, se estima que en 2015 seguirá habiendo más de 800 millones de personas viviendo con menos de 1 dólar diario**⁶⁵. (Énfasis agregado).

Las Naciones Unidas, luego de ese balance no demasiado alentador, decidieron proclamar el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)⁶⁶. Reafirmaron entonces “que cada país debe asumir la responsabilidad primordial por su propio desarrollo” y que las “políticas mundiales de apoyo” deben tener “en cuenta las circunstancias de los países y respetando el control, las estrategias y la soberanía nacionales”. El Informe del Secretario General sobre Actividades del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)⁶⁷ está referido a un plan de acción centrado en el “Pleno empleo y trabajo decente para todos”, enfrentado hoy más tal vez que en la fecha del Informe, por los efectos de la crisis económica y financiera que gravita sobre el mundo.

La vinculación entre pobreza y derechos humanos se ha revelado incómoda para los gobiernos, pero es una vinculación necesaria. Teniendo presente el volumen de opresión contra la persona humana que la pobreza entraña y la función ontológica de los derechos humanos como herramienta para la liberación de la opresión, es difícil aceptar la resistencia

65 *Ibíd.*, párr. 26.

66 Resolución de la Asamblea General, A/RES/62/205, 16 de marzo de 2008.

67 A/65/230, 6 de agosto de 2010.

que han ofrecido los Estados para reconocer la pobreza como una causa de violación masiva de los derechos humanos. Los órganos y expertos de las Naciones Unidas han insistido en que, para acometer el combate contra la pobreza, es imperativo un enfoque de derechos humanos, pero los Estados, vale decir, los gobiernos, en su conjunto, se han rehusado a aceptar ese enfoque. Según lo informó a la Asamblea General de las Naciones Unidas el mismo Sr. Sengupta, “aunque la comunidad internacional de derechos humanos ha intentado en muchas ocasiones invocar estas fuentes del Derecho internacional para obtener el reconocimiento de los derechos y sus correspondientes obligaciones, especialmente los relativos a la eliminación de las condiciones de pobreza en el mundo, **la mayoría de los gobiernos no lo han considerado aceptable**”⁶⁸. (Énfasis añadido).

Los gobiernos, en cambio, han estado dispuestos a aceptar que declaraciones en las que se exprese que “la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana”⁶⁹, o que “las personas que viven en la extrema pobreza **tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos humanos**, incluido el de participar en la adopción de las decisiones que les conciernen y contribuir al bienestar de su familia, su comunidad y la humanidad”⁷⁰. (Énfasis añadido). Lo que no han estado dispuestos a suscribir es que la pobreza constituye un marco de privación y violación múltiple y continua de los derechos humanos de quienes la padecen. Es irónico que se reconozca que se viola la dignidad de los pobres pero no sus derechos, cuando un componente cardinal de la esencia de los derechos humanos es que son **inherentes a la dignidad de la persona humana**. Afirmar que la dignidad de la persona ha sido violada y no admitir que los derechos humanos aparejados a esa dignidad han sido vulnerados implica, en el fondo, pretender que las lesiones a la dignidad humana que derivan de la pobreza crítica son una materia ajena a las obligaciones del Estado como garante de los derechos humanos. Esto implica una contradicción flagrante con el fin del Estado como guardián del bien común, obligado como tal a proteger a los débiles

68 *Los derechos humanos y la extrema pobreza*, Informe presentado por el Experto independiente Sr. Arjun Sengupta... párr. 47.

69 Proyecto de principios rectores “Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres”, A/HRC/2/2-A/HRC/Sub.1/58/36, 11 de septiembre de 2006, párr. 2.

70 *Ibidem*, párr. 4.

frente toda vulneración de su dignidad que obedezca a la debilidad de la víctima por su posición en la sociedad o en el Estado. Peor aún, adicionalmente se afirma, como una suerte de concesión de suyo inaceptable, que los pobres tienen derecho a disfrutar de todos los derechos humanos. ¡Cómo si pudieran no tenerlo! El tema no es el del reconocimiento de los derechos humanos de los pobres, que es un hecho adquirido para todo ser humano desde hace más de dos siglos. El problema es el de la efectividad y no el de la virtualidad de los derechos humanos. Del ejercicio tangible y no de la titularidad formal, que por sí misma, no es un escudo frente al ultraje a la dignidad de la persona humana y de sus atributos, implicado en la pobreza extrema⁷¹.

Esto explica en parte, seguramente, la cautela, o al menos la timidez, del lenguaje empleado en el Proyecto de Principios Rectores sobre “Éxtrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres”, aprobado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 24 de agosto de 2006⁷², que mantuvo, en lo esencial, el léxico aludido de la Asamblea General y se refiere varias veces a las “violaciones a la dignidad humana”. Por ejemplo, el párrafo 3 del Proyecto de Principios Rectores expresa:

2. La extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana, por lo que se debe dar prioridad a la adopción de medidas en los planos nacional e internacional para eliminarlas. (Énfasis añadido).

Por su parte, el párrafo 4 expresa:

4. Las personas que viven en la extrema pobreza tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos humanos, incluido el de participar en la adopción de las decisiones que les conciernen y contribuir al bienestar de su familia, su comunidad y la humanidad.

71 Cfr. Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy, E/CN.4/Sub.2/1996/13, 28 de junio de 1996, párr. 176.

72 A/HRC/2/2 A/, HRC/Sub.1/58/36, 11 de septiembre de 2006. El Proyecto fue preparado por un Grupo de Expertos *ad hoc* que está integrado por Iulia Antoanella Motoc (Rumania) por Europa oriental, José Bengoa (coordinador) (Chile) por América Latina, Emmanuel Decaux (Francia) por Europa occidental, El-Hadji Guissé (Senegal) por África, y Yozo Yokota (Japón) por Asia.

El Preámbulo del Proyecto sugiere un enfoque de derechos humanos, cuando en dos ocasiones afirma que la pobreza extrema “constituye una negación de los derechos humanos”; también se agrega en el Preámbulo que “en ciertas situaciones puede constituir una amenaza para el derecho a la vida”. Sin embargo, estas últimas expresiones también revelan **cómo se evita utilizar la común terminología jurídica que llama por su nombre a las violaciones** de los derechos humanos, sin refugiarse tras el burladero de la ambigüedad determinado por las **negaciones** o las **amenazas** a los derechos humanos⁷³. Porque las **violaciones** acarrearán responsabilidad jurídica, mientras que las meras **negaciones** o **amenazas**, no necesariamente. Ese es, en mi opinión, el problema conceptual y práctico que no se ha sabido (o querido) descifrar: **¿quién responde por las violaciones a los derechos humanos que, por sí misma, acarrea la pobreza extrema?**

Por eso las expresiones señaladas no agregan mucho, conceptualmente, sobre las consecuencias jurídicas de la pobreza. Nadie puede discutir, por más que no lo dijera ninguna declaración internacional, que la extrema pobreza y la exclusión social ofenden la “dignidad humana”; ni que los pobres tienen derechos humanos y el derecho a disfrutarlos. Tampoco que la pobreza extrema sea una negación de los derechos humanos y a menudo una “amenaza” (y mucho más que una amenaza, por cierto), contra la vida misma de quienes la padecen.

El Proyecto de Principios Rectores, desde luego, tiene gran mérito y pudiera marcar el inicio de una inflexión histórica. En primer lugar, es un punto de partida para un enfoque de derechos humanos para el tema de la pobreza, sobre el cual aún no se han alcanzado niveles aceptables de consenso. En segundo lugar, implica expresamente a los dos pactos fundamentales de Naciones Unidas con los derechos de las

73 El Comité de DESC ya había mostrado una cautela parecida en su ya aludida Declaración de 2001, en la que afirma que la pobreza es una “negación de los derechos humanos” (párr. 1); y que las estadísticas sobre la pobreza “denotan violaciones masivas y sistemáticas de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales de derechos humanos” (párr. 4). Sin embargo, la Declaración se cuidó de afirmar que la pobreza es una violación de los derechos humanos.

personas que viven en extrema pobreza. En tercer lugar, aborda de manera sistemática el tema de la discriminación y la estigmatización de quienes padecen la pobreza extrema. En cuarto lugar, contiene referencia a ciertos temas críticos, como:

- el derecho de participación de los pobres en los programas contra la pobreza;
- la situación especial de la pobreza como forma de estigmatización y discriminación;
- el derecho a la identidad;
- el derecho a formar y mantener una familia;
- el derecho de los pobres a medidas especiales destinadas a proteger su vida e integridad frente a la violencia que se ejerce contra ellos y los abusos de policías y otros agentes del Estado;
- la dignidad, la vida privada, la integridad, el honor y la reputación de los pobres;
- el derecho a la alimentación, a la salud, al agua potable, a la vivienda, a la educación y a la cultura, al trabajo, a la justicia, etc.

Sin embargo, la noción de **responsabilidad**, que es el componente capital de la protección internacional de los derechos humanos, aparece diluida en el Proyecto de Principios Rectores. Afirmar que la pobreza ofende la dignidad humana, mas no los derechos humanos, o es una negación de los mismos, o evade un problema central para el enfoque integral de derechos humanos para el flagelo de la pobreza. Esta afirmación no agrega nada en materia de derechos humanos, pero en cambio si le resta un tema capital, como lo es el de la responsabilidad. Un atentado a la dignidad humana, como valor, no entraña consecuencias para el perpetrador, pero una ofensa a los derechos humanos, precisamente por ser derechos de la víctima, acarrear la responsabilidad, en sentido legal o jurídico, del infractor. El enfoque de derechos humanos impone identificar al responsable o responsables. Este concepto, sin duda, comporta delicados y difíciles

problemas. ¿Quién responde frente a los pobres y la pobreza y sobre qué bases jurídicas? Precisamente en esto radica el gran salto cualitativo implicado en la aparición histórica de los derechos humanos. Desde ese momento las ofensas a los valores de la dignidad de la persona caracterizados como derechos inalienables que le pertenecen, dejó de ser un mero pecado para configurarse en un hecho jurídicamente ilícito, que debe ser tratado como tal por el orden jurídico-político del Estado y por la comunidad internacional.

En ese marco debemos formularnos varias preguntas y tratar de encontrar caminos para responderlas: ¿es la pobreza únicamente un problema social grave y una inmoralidad en el plano humanitario, o es un hecho jurídicamente reprobable e ilícito en cuanto priva a quienes la sufren de los bienes jurídicos protegidos por los derechos humanos? Y, de ser un hecho jurídicamente ilícito, ¿quién es el responsable de la infracción, quién repara y cómo se repara el daño causado por la pobreza? ¿Cuál es el evento generador de la pobreza como fuente de violación de los derechos humanos? ¿Quiénes son titulares de deberes con respecto a la erradicación de la pobreza y a qué título? ¿Cabe establecer un régimen de responsabilidad objetiva con respecto a la pobreza? ¿Cuáles son las modalidades específicas de la reparación por las violaciones a los derechos humanos que la pobreza acarrea? ¿De qué manera puede garantizarse que los pobres tendrán acceso a los mecanismos para hacer valer la responsabilidad? ¿Qué particularidades debe tener la reparación para que cumpla su finalidad restitutoria de los daños causados?

Obviamente, las causas de la pobreza y los remedios que puedan arbitrarse para remediarla, son temas complejos y responden a múltiples sujetos. Los dilemas sobre la responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos que surgen de la pobreza extrema son numerosos. Por ejemplo, de conformidad con la teoría general de la responsabilidad internacional y las diferentes convenciones internacionales sobre derechos humanos, el Estado es responsable por toda violación a los derechos humanos que ocurra dentro de su jurisdicción y está obligado a repararla, siempre que le sea imputable, según el Derecho internacional. Sin embargo, por otro lado, la mayor parte de quienes padecen pobreza extrema viven bajo la jurisdicción de países también muy pobres, los cuales, con buenas razones en muchos casos,

pueden cuestionar la imputabilidad exclusiva de la pobreza y, además, no están en condiciones de reparar las violaciones a los derechos humanos que ella ocasiona, de modo que excluir a otros Estados y a la comunidad internacional de la obligación de reparar, no es justo ni realista.

En ese contexto, tiene sentido que el párrafo 5 del Proyecto de Principios Rectores apunte hacia una obligación colectiva que indique que “[l]os Estados y la comunidad internacional, así como todos los órganos de la sociedad en los planos local, nacional, regional e internacional, tienen la obligación de actuar con eficacia para acabar con la extrema pobreza”. Sin embargo, una obligación colectiva es difusa, lo que acarrea que la responsabilidad por infringirla lo sea aún más:

Los Estados, la comunidad internacional, las organizaciones intergubernamentales, las empresas nacionales y transnacionales y las organizaciones no gubernamentales, entre otros, deben tener en cuenta y respetar plenamente los derechos humanos, en particular los principios enunciados en el presente texto. La violación de esos derechos, sea como resultado de una negligencia o de una decisión deliberada, se considerará una violación de los derechos humanos, y sus autores deberán responder de esa violación, con las consecuencias jurídicas que se deriven.

La dificultad para establecer mecanismos jurídicos para determinar responsabilidades igualmente jurídicas con respecto a la erradicación de la pobreza, también ha sido constatada por el Comité de DESC:

[...] el enfoque del fenómeno de la pobreza fundado en los derechos humanos hace especial hincapié en las obligaciones y exige que todos los responsables, los Estados y las organizaciones internacionales inclusive, den cuenta de su conducta en relación con las normas internacionales de derechos humanos. [...] En lo que respecta a otros responsables, éstos deben determinar qué mecanismos de atribución de responsabilidades son más apropiados en su caso concreto. Sin embargo, sean cuales fueren, esos mecanismos deben ser accesibles, transparentes y eficaces⁷⁴.

74 Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 14.

Es claro, no obstante, de acuerdo con la parte sustantiva del Proyecto de Principios Rectores, que lo que está en juego son los derechos humanos de los pobres y que la dificultad radica en determinar cómo se traduce la responsabilidad que corresponde a su persistente violación. También aborda el Proyecto los temas críticos antes enunciados, que conforman un catálogo de los derechos humanos cuya violación en perjuicio de los más pobres es monstruosa y notoria. Sin embargo, ese cuadro macizo de violaciones es designado tímidamente “violaciones a la dignidad humana”, **como si estuviéramos todavía en vísperas de la juridificación de los derechos humanos.**

No podemos resignarnos a contentarnos con este enfoque. Primero, porque el Estado contemporáneo está obligado a respetar, garantizar, proteger y satisfacer los derechos humanos, obligaciones que se incumplen si se ignoran las ofensas a sus derechos fundamentales que sufren los pobres a causa de la pobreza. Esas obligaciones tienen normalmente su fuente tanto en el Derecho interno (la Constitución) como en el internacional, de modo que su incumplimiento es virtualmente un hecho ilícito nacional e internacional. La formulación de las políticas del Estado frente a la pobreza y la actuación de sus órganos y funcionarios en ese marco, están condicionados y direccionados por esas obligaciones. Segundo, porque la existencia de un cuadro crítico de pobreza extrema en la sociedad comporta una estructura opresiva que mina el cuerpo social como tal y que, por lo tanto, impide radicalmente que en esa sociedad pueda alcanzarse, ni siquiera virtualmente, una garantía satisfactoria ni un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto ni de cada uno de sus componentes individuales.

Creo muy difícil que puedan hallarse respuestas prácticas y eficaces dentro del concepto clásico y ortodoxo de la responsabilidad por hecho ilícito, que requiere la comprobación de la violación de una norma jurídica por parte del Estado responsable, para que éste quede obligado a reparar los daños que esa infracción haya acarreado a la víctima. En primer lugar, porque es muy difícil jurídicamente atribuir a un Estado un hecho ilícito cuyo efecto sea la pobreza. Será siempre posible atribuirle responsabilidad, por acción u omisión, sobre las violaciones a ciertos derechos, como

la no discriminación o el debido proceso, frecuentemente vulnerados por la pobreza y la exclusión; en cambio, la atribución de responsabilidad por la pobreza, considerada como un hecho ilícito internacional, tropieza con dificultades jurídicas y políticas insuperables.

Deberían entonces explorarse otras vías, en el campo de la responsabilidad sin hecho ilícito u objetiva, donde basta establecer el daño y su vinculación con la actividad del responsable para que la obligación de reparar surja y sea exigible. En los orígenes de algunos regímenes de responsabilidad objetiva en el Derecho internacional ha estado la existencia de daños que se reconocían injustos, pero con respecto a los cuales el Estado al cual podrían reclamársele no estaba dispuesto a aceptar que se le imputara un hecho jurídicamente ilícito, pero en cambio sí podía acceder a indemnizarlos por razones humanitarias, lo cual es el embrión de la responsabilidad sin hecho ilícito⁷⁵.

2. Pobreza y derechos humanos

En el área jurídico-política, he identificado tres precondiciones o presupuestos sin los cuales la realización efectiva de los derechos humanos no es posible, incluso si algunos de ellos no son violados. Esas condiciones son la autodeterminación, el Estado de Derecho y la democracia. En ausencia de esos presupuestos nunca podrá alcanzarse un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto ni de cada uno de sus componentes individuales.

⁷⁵ Así ocurrió, por ejemplo, con ciertas experiencias atmosféricas con armas atómicas, con respecto a las cuales los Estados que las emprendieron no estuvieron jamás dispuestos a reconocer la existencia de un deber jurídico, a su cargo, de reparar los daños que ellas hubieran podido causar. No obstante, en ciertos casos (como las cantidades pagadas por los Estados Unidos en el caso del buque *Fukurya Maru*) se han versado sumas “a título gracioso y por razones humanitarias”, lo que constituye, de hecho, la admisión de una separación más o menos total, entre el problema de la legalidad de una cierta actividad internacional y el concerniente a la reparación de los daños que de ella pudieran resultar. Esta solución, política y práctica, sentó bases para la concepción jurídica de una reparación a las víctimas sin que estuviera establecido un hecho ilícito del obligado a reparar, que es, precisamente, una nota fundamental de la responsabilidad objetiva.

El mismo valor de presupuesto debe reconocerse, en el área socio-económica, a la liberación de la pobreza. La pobreza crítica asfixia colectivamente los derechos humanos al mismo título que la carencia de autodeterminación, democracia o Estado de Derecho. Esto, de nuevo, no significa que todos los integrantes de la sociedad están privados de todos sus derechos humanos y ni siquiera que todos los derechos de todos los pobres son conculcados. Lo que expresa esta afirmación es que los derechos humanos y los valores democráticos no están inevitablemente vulnerados en una sociedad minada por la pobreza extrema. Ese contexto afecta, priva o amenaza los derechos humanos tanto a los que padecen directamente la pobreza como a todos los que viven en una sociedad humanamente mutilada. Los priva de sus derechos económicos, sociales y culturales, pero no sólo de ellos. En un cuadro de pobreza crítica, la vida, la integridad y la seguridad de los pobres se encuentran en un grado de vulnerabilidad tal que equivale a su violación continuada. La libertad sufre el más ultrajante de los gravámenes, la de quien vive sólo para no morir y en esa lucha diaria se agota su libertad.

Los instrumentos fundamentales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos establecen un vínculo entre la **justicia social** y los derechos humanos, cuya importancia no se ha explorado, ni por la doctrina ni por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, como órganos del mismo Sistema. Los Preámbulos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, reafirman el propósito de las Estados Partes “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”. Una afirmación idéntica se encuentra en el Preámbulo de la Carta de la OEA, mientras la CID asevera que “los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social son intrínsecos a la democracia” (Preámbulo). La jurisprudencia de la Corte y de la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos no ha extraído consecuencias de estas menciones, al menos de manera explícita, pero ellas ofrecen

un potencial importante para la construcción de un enfoque de derechos humanos para la pobreza.

Para los efectos de esta presentación, entenderé la justicia social como la calidad de una sociedad organizada de una manera justa, lo que implica que sus miembros pueden vivir e interactuar de manera consistente con la dignidad de la persona humana. Desde este ángulo, la justicia social es una cuestión de derechos humanos, **en un sentido positivo**. En primer lugar, porque implica que el Estado debe organizarse para proteger, respetar, satisfacer y garantizar todos los derechos humanos. En segundo lugar, porque se requiere que toda persona tenga acceso no sólo virtual sino real a los bienes individuales y sociales que están contenidos en los derechos humanos, en particular la vida, libertad, seguridad, acceso a la justicia, participación en los asuntos públicos, el trabajo y un nivel de vida decente, que incluye los niveles mínimos de educación, salud, etc. Tercero, porque implica que el Estado se organice para proteger y defender a todas las personas que sufren violaciones de derechos humanos. En este sentido, la justicia social es más que una distribución equitativa de la riqueza y una cuestión de política y de gasto público. Es una cuestión de organización del Estado y de la sociedad para preservar, dentro de los valores de la democracia, los atributos de la dignidad humana, cuya expresión jurídica son los derechos humanos.

Desde otra perspectiva, entendida **en sentido negativo**, la justicia social también genera consecuencias en materia de derechos humanos. La **injusticia social**, en cuanto acarrea y comprende la exclusión, la pobreza crítica y la privación de bienes sociales fundamentales, normalmente implica violaciones de los derechos humanos, que pueden ser de la máxima gravedad.

Una sociedad minada por la injusticia social, como ocurre con aquéllas donde existe un volumen desmedido de pobreza crítica, es una sociedad oprimida cuya liberación se traduce en la conquista de la justicia social, es decir, de la organización de la sociedad de una manera justa, lo que implica que sus miembros pueden vivir e interactuar de manera consistente con la dignidad de la persona humana.

En la determinación del volumen crítico de injusticia social o de pobreza necesario para contaminar a la sociedad en su conjunto, me parece apropiado, nuevamente, el recurso a la vieja fórmula empleada por la extinta Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a la Minorías de la ONU, es decir, un grado de injusticia social que **revele un cuadro persistente de violaciones graves, manifestas y fehacientemente comprobadas de los derechos humanos, civiles, políticos económicos, sociales y culturales**. En cuanto a éstos últimos, recordamos que el Comité de DESC ha subrayado que los Estados tienen a su cargo la obligación mínima e inmediatamente exigible y no condicionada a la existencia de recursos disponibles “de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”⁷⁶.

En numerosas oportunidades Nelson Mandela afirmó que la pobreza crítica es una nueva faz de la esclavitud y del *apartheid*, y en verdad esta afirmación encuentra sustento. La pobreza crítica, como la esclavitud y el *apartheid*, es una causa de opresión que no encuentra fundamento en la naturaleza humana sino que viene impuesta a sectores de la población desde su nacimiento como consecuencia de determinado orden social. En segundo lugar, la pobreza crítica, al igual que la esclavitud y el *apartheid*, se caracteriza por segregar a un sector relevante de la sociedad, especialmente débil y vulnerable, que queda fácilmente expuesto a formas de opresión vinculada con su utilización abusiva para satisfacer necesidades e intereses que les son ajenos, sin compensación razonable. Como acertadamente lo ha apuntado Nino, la opresión encuentra su fuente a menudo en “la práctica de muchos de utilizar a sus congéneres como otro tipo de recursos, sea para asegurar su propio bienestar, sea para materializar una visión peculiar del bien absoluto”⁷⁷. Se trata de formas abusivas de utilitarismo de otros seres humanos, que encuentra el mejor caldo de cultivo en la existencia de grupos de seres humanos expuestos a la mayor vulnerabilidad, que carecen de todo, incluso de ciudadanía efectiva, desde su nacimiento y que son insumo natural para la opresión causada por la explotación. De la esclavitud y el *apartheid* podía decirse que

⁷⁶ Comité DESC, Observación General No.3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, E/1991/231990, párr. 10.

⁷⁷ Nino, C. S., *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación...* pág. 1.

sus víctimas vivían sólo para no morir y que vivir no es así, como de la pobreza dijo una madre pobre en el testimonio recibido por el padre Wresinzky. La esclavitud y el *apartheid*, sin embargo, fueron y son objeto de deslegitimación por la comunidad internacional y numerosas convenciones se han suscrito para asegurar su abolición. La opresión que tiene su origen en la pobreza, en cambio, no es considerada por un sector relevante de la comunidad internacional (la mayor parte de los países ricos) como un tema jurídico, y mucho menos que tenga relación con los derechos humanos.

Desde otro ángulo, la democracia representativa, en su versión minimalista como mero procedimiento para elegir libremente al gobierno, y el concepto tradicional de Estado de Derecho, sufren un descalabro como entorno apropiado para el florecimiento de los derechos humanos cuando la pobreza crítica alcanza un umbral relevante en la sociedad, al punto que se desvirtúan como presupuestos de los derechos humanos.

No cabe hablar con propiedad de democracia o de una sociedad democrática si en ella impera la pobreza crítica, la cual, por definición, excluye a los pobres de la participación real en la gestión de los asuntos públicos y del goce de los beneficios de la participación política. Ni tan siquiera en el plano meramente instrumental o procesal las herramientas de la democracia logran configurar una representación popular que incluya a todos, que se traduzca en la representación de todas las capas de la sociedad. Adicionalmente, un concepto de democracia limitado a lo instrumental, a la definición y aplicación de reglas de juego abstractamente idóneas para definir electoralmente el ejercicio del gobierno, puede pervertirse gravemente si renuncia a vincularse estrechamente con los fines del Estado y con la resultante económico-social de las políticas públicas. La democracia no puede reducirse a una cuestión procesal, a un mecanismo de tomar el poder mediante el voto y a organizar formalmente el ejercicio del poder público conforme a reglas de legítima representatividad, pero donde se tiene por dogma que el potencial de cada individuo basta para salvaguardar su dignidad en todas las contiendas que se ventilan dentro del marco formal de la ley. Donde se presume de manera irrefragable que la capacidad de superación individual es el antídoto contra todas las desigualdades. ¡Qué gane el mejor!

La democracia que no combate con eficacia la exclusión y la pobreza se niega a sí misma. ¿Qué existencia real tiene la democracia en una sociedad oprimida por la pobreza crítica? ¿Qué efectividad real tiene el derecho a elegir y a ser elegido, o a participar en los asuntos públicos directamente? ¿Cómo ejercen los excluidos el derecho de asociación? ¿Por qué medios pueden difundir información, ideas o su propio pensamiento?

Para que el *dictum* de Lincoln, que identificó la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, sea una realidad social y política y no un mero ensueño poético, es indispensable erradicar la exclusión masiva que la pobreza crítica acarrea. Más aún, un sistema de gobierno, un sistema político, como lo es la democracia, no puede desentenderse de los fines del Estado moderno, no puede desentenderse de un compromiso ontológico con el bien común, y la erradicación de la pobreza crítica en una sociedad que la padece es un imperativo apremiante del bien común⁷⁸. Adicionalmente, la frustración de las esperanzas de las masas que padecen pobreza crítica sobre lo que hará el gobierno representativo para erradicar ese flagelo, rompe el vínculo de la representatividad efectiva y destruye el compromiso colectivo con las instituciones democráticas, creando el caldo de cultivo para su abolición, incluso con la aprobación mayoritaria del pueblo pobre.

La aproximación crítica a la democracia desde la perspectiva de la exclusión no es novedosa. Como tampoco se trata de negar ni de abolir la democracia en su dimensión instrumental, el quid del asunto, la fuente de las dificultades y los retos subyacentes, es el diseño de formulaciones concretas para perfeccionar la democracia o, como lo apunta el profesor Gerardo Caetano en sesiones anteriores de este mismo ejercicio, **democratizarla**, que incluye la descentralización que estimule el ejercicio efectivo de la ciudadanía, la simplificación del Estado que facilite el empoderamiento de los excluidos, entre otras cosas para superar la exclusión, así como la definición institucional de la solidaridad. También acá el enfoque de derechos humanos puede ser no sólo

78 La Corte Suprema de Canadá, por ejemplo, en su decisión sobre la secesión de Quebec, afirmó que “Democracy is not simply concerned with the process of government. On the contrary, [...] democracy is fundamentally connected to substantive goals”. Corte Suprema de Canadá, *Reference Re Secession of Quebec*... párr. 64.

prometedor sino imperativo. Porque numerosos componentes de la democratización de la democracia tienen con certeza los contornos propios de los derechos humanos.

El Estado de Derecho no sale mejor parado al contrastarlo con la realidad de la pobreza crítica. He dicho antes en esta disertación, que el Estado es el garante de los derechos humanos y éstos tienen, por lo tanto, una vocación universalizante con respecto a todas las actuaciones del Estado. Son al mismo tiempo límites y lineamientos para el ejercicio del poder público. Por eso choca que se pretenda discernir entre derechos de primera y derechos de segunda a la hora de juzgar el cumplimiento de los deberes y las funciones del Estado con respecto a los derechos humanos, a **todos** los derechos humanos. También luce como un espejismo y casi como una frivolidad, la noción de imperio de la ley y de Estado garante de los derechos humanos para quien está tan excluido del ámbito del Estado, y que ni siquiera sabe que tiene derechos.

Este no es un tema teórico, meramente reivindicativo o intrascendente. **La mayor forma de opresión de nuestro tiempo es la pobreza extrema.** La pobreza es hoy, por lo mismo, el reto más importante para los derechos humanos. La pobreza abate todos los derechos humanos y no sólo los económicos sociales y culturales. Pero sin alcanzar un nivel mínimo de satisfacción de éstos, es imposible que los pobres dejen de ser pobres.

Conclusiones

Como garante último de los derechos humanos, el Estado está naturalmente llamado a responder por las violaciones a los derechos humanos ocurridas dentro de su jurisdicción. Asimismo, lo que está en juego no son meras aspiraciones de los pobres sino **derechos humanos**. ¿Puede afirmarse la existencia de un derecho individual a no ser pobre? Me inclino por una respuesta negativa, como lo sería si la pregunta estuviera referida a un derecho individual a vivir en un Estado soberano y no en un territorio colonial, o un derecho individual a vivir en democracia o bajo un Estado de Derecho. Tampoco es evidente que, en todos esos casos, exista un derecho individual a la autodeterminación, la democracia o el Estado de Derecho, pero es claro que la privación de esos entornos impide, así sea virtualmente, la garantía satisfactoria

y el razonable goce efectivo de los derechos humanos, tanto por el cuerpo social en su conjunto como por cada uno de sus componentes individuales, incluso aquéllos que no sufren violaciones concretas en sus derechos humanos por obra del colonialismo, la tiranía o la arbitrariedad.

La democracia y el Estado de Derecho, por su parte, no son fórmulas acabadas, que se conquistan por el solo hecho de elegir el gobierno o tener un régimen constitucional formal que consagre la separación de poderes, el principio de legalidad, la supremacía de la Constitución y la garantía de los derechos humanos. Democracia y Estado de Derecho están sujetas al deterioro hasta llegar a ser fachadas de regímenes antidemocráticos o arbitrarios. La determinación del grado crítico de ese deterioro es una cuestión de *quantum*, hasta el punto en que los factores negativos suman una masa crítica que desvirtúa la democracia o el Estado de Derecho, y que no es fácil definir *a priori*, sino en cada caso.

Algo parecido ocurre con la justicia social o, si se quiere, con la injusticia social. Cuando la injusticia social alcanza un volumen crítico, en cuya determinación la masa de pobreza crítica es determinante, el cuerpo social en su conjunto queda afectado por la patología de la opresión, la desigualdad y la discriminación. Al mismo título que la autodeterminación, que la democracia y el Estado de Derecho (establecido plenamente o con un promedio aceptable de vigencia de sus componentes esenciales), la justicia social, en un nivel mínimo compatible con la dignidad humana, son presupuesto o condiciones sin las cuales no es virtualmente posible la garantía satisfactoria ni el razonable goce efectivo de los derechos humanos, tanto por el cuerpo social en su conjunto como por cada uno de sus componentes individuales, incluso aquéllos que no sufren violaciones concretas en sus derechos humanos por obra de la injusticia social

La liberación de la pobreza no agota en ese punto su vínculo con los derechos humanos. En una dimensión individual, puede afirmarse **un derecho a la oportunidad de salir de la pobreza en condiciones de igualdad y no discriminación; e igualmente un derecho a ser protegido contra las consecuencias de la pobreza sobre los derechos humanos**. No se trata, es verdad, de nuevos derechos, sino

de expresiones particulares de derechos universales cuyo efectivo goce se deniega a los más pobres. Como lo ha afirmado Emmanuel Decaux, “no se trata de inventar nuevos derechos para los pobres, sino de hacer verdaderamente efectivos para todos los derechos proclamados en los grandes textos”⁷⁹. Tampoco se trata de reconocer privilegios, de promover discriminación positiva o políticas asistenciales a menudo contagiadas de clientelismo político. El objeto de la acción de los Estados no ha de ser el de tratar a los pobres como un **objeto de medidas** de ayuda, de socorro y de control, sino como **sujetos de derecho** que, con su participación y su propio esfuerzo, encuentren la oportunidad de salir de la exclusión y ser ciudadanos a parte entera.

Si el tema de principios es claro, el práctico también lo es. Los atributos de la “dignidad humana” menoscabados por la pobreza no son otros que los derechos humanos. En cuanto a los bienes que deben salvaguardarse frente al flagelo de la pobreza, la protección internacional de los derechos humanos ha ocupado la atención de la comunidad internacional organizada y de la sociedad civil por más de medio siglo. No tiene caso buscar otros mecanismos. En cuanto a **garantizar** que esos atributos serán verdaderamente salvaguardados, no hay camino mejor que el de la **responsabilidad** en sentido jurídico, que en el caso de los derechos humanos y sus violaciones corresponde a los Estados. Esta es, paradójicamente, la razón por la cual los gobiernos evaden el enfoque de derechos humanos en relación con la pobreza. Es necesario descifrar, en términos jurídicos, los dilemas, las dificultades y las paradojas que ofrece el tema de la responsabilidad, incluido el de los sujetos obligados y las modalidades de la reparación, llamada a ser restitutiva y no compensatoria.

El tema de la pobreza y su enfoque de derechos humanos es todavía una lista de preguntas, teóricas y prácticas, mucho más larga que la lista de respuestas. En ese sentido, se trata de un área en la que la tarea docente es inseparable de la investigación. La enseñanza ha de ser activa y comportar un sentido de pesquisa, en un proceso que no puede agotarse en la transmisión de conocimiento sino que adquiere sentido en

⁷⁹ Decaux, E., “Les droits des pauvres: une Pierre blanche sur un long chemin”, *Revue des droits fondamentaux*, No. 5, janvier-décembre 2005, París, 2005.

la medida en que es creador de conocimiento. Una enseñanza enfocada en la construcción del saber más que en pretender transmitirlo. Ese es un reto específico para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como entidad académica de derechos humanos.

Pobreza extrema y derechos humanos es el gran tema y el gran desafío conceptual, empírico y político del quehacer en materia de derechos humanos en nuestra región (y en el mundo entero). Todas las conquistas alcanzadas con la abolición de las dictaduras militares de los sesenta, los setenta y los ochenta, son frágiles y verán cuestionada su utilidad si la catastrófica situación de los derechos humanos de las decenas de millones de seres humanos que padecen de pobreza extrema en este hemisferio no es atendida con el mismo sentido de urgencia en los resultados con la que se emprendió la tarea de restablecer la democracia y el pleno ejercicio de los derechos individuales y las libertades públicas. Para ese fin, es necesario crear y sembrar la conciencia de que cuando hablamos de la pobreza y su erradicación también estamos hablando de los derechos humanos, de su protección, de su respeto, de su satisfacción y de su garantía y de las obligaciones correspondientes de los Estados en este ámbito. También estamos hablando, en fin, de la democracia misma y su consolidación. Esos son los retos a cuya altura debe estar la actividad académica que el IIDH se propone con el enfoque actual de su programa académico, en cuyo contexto emprendemos esta discusión hacia la reconceptualización de la democracia dentro de un marco de derechos humanos, inclusión, participación ciudadana y combate a la pobreza.

Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina

*Gerardo Caetano**

En América Latina, luego de la visión triunfalista que siguió a la caída de las dictaduras de la “seguridad nacional” en los ochenta, en las últimas dos décadas ha avanzado la preocupación sobre la “calidad” y la “baja intensidad” de nuestras democracias, sobre la endeblez de sus instituciones y autoridades, las consecuencias de la persistencia en la miseria de millones de seres humanos, el también fuerte distanciamiento crítico de la ciudadanía respecto a los partidos y a los políticos. La nueva cultura de los derechos humanos, que se arraigó como una de las claves identificatorias de las luchas populares contra las dictaduras y que estuvo en la base de la creciente exigencia para la profundización de los procesos de justicia transicional, no ha terminado de proyectarse en el terreno de los modelos de desarrollo ni de las políticas públicas en la región. La persistencia de fuertes márgenes de pobreza e indigencia, así como la no superación de cuadros de desigualdad escandalosa, han generado

* Uruguayo. Historiador y politólogo. Doctor en Historia. Coordinador Académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República y Director Académico del Centro para la Formación en Integración Regional. Es Presidente del Consejo Superior de FLACSO; Presidente del Centro Unesco de Montevideo; miembro correspondiente de la Real Académica Española; académico; investigador y catedrático en la Universidad de la República, y consultor de distintas instituciones internacionales, como IIDH, UNESCO, PNUD, FLACSO, SEGIB, OEA, Unión Europea, UIP, OEI.

reclamos crecientes en torno a la asunción de prismas más radicales para rearticular la emergencia de una nueva cultura de los derechos humanos, que tenga como eje el combate efectivo contra la pobreza. Esta rearticulación entre ambos asuntos ha estado en la base de cambios y giros políticos muy visibles en la región durante los últimos diez años, muchos de ellos identificados con el impulso de procesos de reformas políticas y constitucionales en verdad “refundacionales”¹.

Sobre el telón de fondo de este giro político, que en sí mismo no ha estado exento de turbulencias y conflictos, desde el 2008 se ha sumado al contexto general de la región el impacto a distintos niveles de la crisis económica y financiera internacional más importante desde los años treinta, lo que ha abonado aún más un cuadro de inestabilidad y temores acrecidos. En un contexto de fuertes transformaciones de toda índole, en un escenario de auténtica “encrucijada institucional”, América Latina y el Caribe (ALC) recibieron el impacto de una severa crisis internacional, que venía a poner a prueba radical los cambios en curso a nivel de las ciudadanías del continente y la evolución de sus visiones acerca de la democracia y sus fundamentos.

Fue en ese contexto histórico que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) desarrolló una propuesta de trabajo que procura “centrar la exclusión y los factores que determinan la pobreza como causa y efecto de violación de los derechos humanos, teniendo en cuenta las capacidades de los grupos y entidades civiles, la doctrina y acción del Sistema Interamericano y el papel del Estado en la formulación de políticas públicas y estrategias de desarrollo inclusivas”².

- 1 Tal es el caso de los procesos de reforma constitucional de perfil “refundacional” impulsadas por los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador y de Evo Morales en Bolivia y, en un sentido que creemos por lo menos parcialmente diferente en sus orígenes y apuestas, por el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela. En los dos primeros casos se postula y, en ciertos aspectos, se perfila – creemos – el proyecto de una refundación del Estado.
- 2 IIDH, *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. IIDH/ASDI/DANIDA, San José de Costa Rica, 2007, pág. 7.

La propuesta partía de una definición multidimensional e integral del fenómeno de la pobreza, en tanto el producto de “estructuras de poder que reproducen estratificación social y una visión excluyente que discrimina a vastos sectores del continente”. Desde esa perspectiva de análisis, en verdad radical, el IIDH, ya desde el año 2000, orientó su compromiso con la promoción de la democracia y con los derechos humanos bajo la interpelación de interrogantes como la siguiente: “¿Cuál es la eficacia de los derechos humanos y qué sentido tienen para los pobres la democracia y la justicia, el debido proceso y la participación en el ejercicio del poder político, el voto y la libertad de expresión, la igualdad y el crecimiento económico?”.

En esa dirección, adaptó sus enfoques con relación a sus cuatro campos temáticos (acceso a la justicia, participación política, derechos económicos, sociales y culturales, y educación en derechos humanos) y a sus tres ejes transversales (género, diversidad cultural y relación sociedad civil-Estado). De ese modo, desde la generación de una masa crítica que apuntara a una comprensión más abarcadora y profunda de las causas de la pobreza, el IIDH impulsó su nueva propuesta de trabajo con cuatro objetivos centrales: “i) proponer e incidir en el Sistema Interamericano para colocar en su agenda la dimensión de la pobreza; ii) articular un amplio diálogo entre las organizaciones civiles y representativas de las personas en condición de pobreza y el resto de actores de la sociedad civil; iii) estimular el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en esta materia, y iv) orientar la organización política del IIDH”³.

En la adhesión a ese nuevo enfoque de la acción del IIDH y con el centro analítico radicado en la interpelación de los procesos de cambio político que caracterizan la coyuntura latinoamericana actual, bajo la prueba agregada del impacto de una crisis global, el texto que sigue se propone examinar

3 Ibidem, págs. 8 y 9.

algunas pistas de reflexión para debatir en torno a nuevas formas de relación entre las construcciones democráticas y la vigencia de los derechos humanos en América Latina. En procura de ese objetivo, se propone como eje central del estudio la asunción del prisma insoslayable de una respuesta eficaz e integral al flagelo de la pobreza.

I. Algunas premisas conceptuales⁴

El “derecho a tener derechos”: hacia una resignificación de la ciudadanía

Las discusiones sobre los conceptos de ciudadanía y de democracia ocupan un lugar central en la agenda política y académica internacional. En América Latina, el replanteo de estas problemáticas se anudó en sus comienzos con los efectos aún persistentes de los procesos de transición a la democracia y los de “reacción antipolítica”, posteriores al fracaso estrepitoso de varios gobiernos que aplicaron de manera ortodoxa las recetas y postulados del llamado “neoliberalismo”, en boga en el continente durante buena parte de los noventa. Pero no cabe duda de que, ya desde hace unos años, el fenómeno que impulsa más decisivamente este debate tiene que ver con el advenimiento – en especial en varios países del subcontinente sudamericano – de gobiernos de izquierda o de signo más o menos progresista (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile – hasta la asunción del nuevo gobierno

4 Las consideraciones que siguen derivan de sendos proyectos de investigación que el suscrito coordinó en colaboración con Laura Gioscia, en el marco de las actividades del Área de Ciudadanía del Departamento de Ciencia Política, FCS, UDELAR. Se trata del proyecto de investigación “La reinención de la política”, financiado en el marco del llamado a concurso de I + D de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC), Universidad de la República, agosto de 2002, y del proyecto “Valores y virtudes cívicas”, también financiado en el marco del llamado a concurso de I + D de la CSIC, Universidad de la República, agosto de 2006. Muchas de las ideas que se manejan son tributarias también de la Tesis Doctoral de Laura Gioscia, publicada bajo el título *Ciudadanía y diferencia*, Serie Tesis de Posgrado No. 1. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 2004.

presidido por Sebastián Piñera, en febrero de 2010 —, Paraguay, Uruguay y Venezuela). Más allá de sus diferencias, en algunos casos notorias, estos gobiernos han sido electos desde la esperanza de electorados que con claridad emitían una demanda de cambios profundos a distintos niveles. La explosión de expectativas que acompañó y aun acompaña la sucesión de estos procesos, acrecentada por la coincidencia de un nutrido calendario electoral en la región en los próximos años, ha comenzado, sin embargo, a mitigar algunos de sus signos de renovación, en medio de señales de impaciencia o de desencanto ante los desempeños de los nuevos gobiernos. Más allá de los debates y de las críticas suscitadas acerca de los modelos aplicados en cada caso, de los perfiles, por cierto diferentes, de estas experiencias en curso, del debilitamiento de las novedades efectivamente concretadas ante las promesas emitidas durante los procesos preelectorales, resulta en verdad muy pesada la carga de exigencias, de derechos conculcados cuya satisfacción no puede postergarse más en América Latina, el continente que se ha convertido en el más desigual del planeta. La expectativa de cambios y las realidades críticas que muestran las sociedades latinoamericanas, vuelven absolutamente legítima la impaciencia de personas cuyo objetivo central podría muy bien sintetizarse en el objetivo de alcanzar, en algunos casos por primera vez, el “derecho a tener derechos”, en suma, de convertirse efectivamente en ciudadanos y ciudadanas. A nuestro juicio, en este punto radica uno de los ejes fundamentales de la encrucijada institucional, en sentido radical, que atraviesa el subcontinente, en lo que se refiere al cruce entre democracia, derechos humanos y superación de la pobreza.

A nivel de la teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia, de posesión y ejercicio de derechos, y de la dimensión personal-comunitaria. La ciudadanía tiende a asociarse a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con un “nosotros” particularizado desde la experiencia cotidiana.

No se trata simplemente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. En un sentido amplio, la política determina quién obtiene qué tipo de cosas, refiere en suma al tema del poder en toda sociedad, el que, entre otras cosas, se define en ese conjunto de creencias y sentidos comunes que en todo colectivo definen la percepción de “lo-que-se-puede-hacer” y de “lo-que-no-se-puede-hacer”. El “pensamiento único” del “neoconservadurismo contemporáneo” ha planteado la inamovilidad de esa frontera. Precisamente, lo que caracteriza en forma genérica una propuesta “progresista” sustentada en una perspectiva de afirmación efectiva e integral de los derechos humanos – en todo el mundo contemporáneo pero tal vez con especial énfasis en América Latina –, es la confrontación radical de esa concepción, lo que supone la reivindicación irrenunciable del “derecho a tener derechos” para todos, en forma concreta, universal y sustentable.

Para ser beneficiario de este tipo de ventajas cívicas, la condición de ciudadanía supone la pertenencia a: i) una **comunidad “psicológica”**, que reconozca el valor intrínseco de una persona o grupo (nacional, étnico, etc.); ii) una **comunidad social**, que reconozca el estatuto de la persona o grupo como valioso para la interacción (grupo de interés, representante, ciudadanía, etc.), y iii) una **comunidad interactiva**, que juzgue y disponga qué bienes y servicios desea y controla. El estatuto de una persona o grupo está directamente relacionado con la proximidad a bienes y servicios. Esto determina las exigencias de identidad comunitaria para participar cabalmente de la ciudadanía⁵.

En las investigaciones contemporáneas se propone a menudo una reflexión teórica sobre la reinención de la política como nexo que redefine la ciudadanía, las relaciones entre cultura y democracia y las nuevas formas

5 Cfr. Laura Gioscia, “Ciudadanía y diferencia”...

institucionales de la representación y participación políticas. La pretensión de estas indagatorias teóricas se orienta a atender no tanto a los rasgos o actitudes que caracterizan al ciudadano particularmente considerado, sino al potencial de revitalización de la política que permita el fortalecimiento de una sociedad civil con espacios para comprensiones diferentes y aún conflictivas sobre la individualidad, la comunidad, las identidades políticas y culturales, el ejercicio pleno de los derechos, y la legitimidad de las demandas de desarrollo social, económico y cultural. Para ello, resulta indispensable explorar conceptos densos de ciudadanía en sus aspectos de pertenencia y constitución de identidades, abordando, por ejemplo, cuestiones como la relación entre ciudadanía y cultura, identidad y diferencia. Los conceptos abstractos de “ciudadanía”, “identidad”, “diferencia”, “cultura política” y “representación”, son hoy cada vez más familiares en los análisis políticos. Esto es resultado de las transformaciones políticas y culturales recientes a nivel global, que desafían tanto las nociones de universalidad y agencia como las tradiciones del liberalismo, nacionalismo y pluralismo.

En ese marco, la construcción de nuevos pactos de ciudadanía – capaces de refundar las lógicas democráticas y los canales de participación política de cara a las exigencias de una nueva cultura de los derechos humanos, afincada en un enfoque integrador del combate a la pobreza –, constituye uno de los mayores desafíos para repensar el rumbo de las democracias en el continente. En efecto, en ese contexto de exigencias convergen las consecuencias de múltiples transformaciones, desde la progresiva reformulación de las pautas tradicionales de representación, legitimidad y participación, hasta los cambios vigorosos en la relación entre actores o la revaloración de lo político, y aun de lo público, en nuestras sociedades. También en esa coyuntura más general y estructural debe ubicarse la peripecia de estos nuevos

gobiernos progresistas en América del Sur y de su agenda programática⁶.

Todo este haz de transformaciones representa también un desafío para las ciencias sociales y para el debate propiamente ideológico, pues obliga a repensar muchos de los modelos y categorías más utilizados en referencia a los temas de la democracia, la ciudadanía, el desarrollo y los derechos. Por tanto, la renovación de la mirada puede ser útil para una comprensión más cabal de buena parte de los procesos mencionados. Esta última percepción se refuerza al constatar que los cambios en curso cuestionan varios aspectos de la interpretación convencional acerca de las relaciones entre ciudadanía, sociedad civil, democracia y vigencia de los derechos humanos en nuestros países, considerados incluso en el largo plazo.

Son diversas las preguntas que surgen desde la consideración de estos asuntos. ¿De qué manera se redefine el vínculo entre ciudadanía y representación política en los nuevos contextos? ¿Bajo qué formas, instituciones y procedimientos se establecen los nuevos pactos de ciudadanía en un mundo mass-mediatizado con fuertes poderes fácticos extrainstitucionales? ¿Cómo se vinculan el concepto de homogeneidad cultural propio del modelo clásico y universalista de ciudadanía con los desafíos emergentes del multiculturalismo y de los Estados “plurinacionales”? ¿Cómo se reformula la ciudadanía y qué significa representar o participar en los tiempos de la posmodernidad o de la llamada por otros, modernidad tardía? ¿Qué cambios o reformas deben sufrir las instituciones clásicas de la democracia para afrontar estas nuevas exigencias? ¿Cómo se reconceptualiza la perspectiva de los derechos humanos para incluir en ella,

6 Aclaramos que en este texto se priorizará – aunque no de manera excluyente – la consideración analítica de las experiencias de gobierno progresista en América del Sur. Ello no supone en modo alguno dejar atrás la referencia plenamente vigente a América Latina, ni mucho menos aceptar la contrastación interesada de las dos.

de manera central, una consideración más integral de la pobreza como el fenómeno que en el continente coadyuva en forma más decisiva con la mayor parte de las situaciones de violación flagrante de los mismos? ¿Cómo se reformula la noción de Estado, de modelo de desarrollo y de las políticas públicas para encarar estas demandas impostergables? ¿De qué manera se reformulan, de cara a estos nuevos desafíos, los instrumentos e instituciones para la promoción y el resguardo de estrategias de respeto y satisfacción de los derechos humanos, tanto a nivel nacional como interamericano? ¿Cómo se alcanza una operatividad manifiesta para las ideas y propuestas innovadoras en la materia?

Algunos desafíos teóricos: de modelos y secuencias rígidas a una renovación analítica desde la pluralidad

En la dirección que demandan estas y otras preguntas similares, se impone reseñar algunas notas teóricas a propósito de ciertos ejes contemporáneos sobre la cuestión de la ciudadanía, las formas de representación política y las políticas de integración social. En primer término, los estudios más recientes sobre estos temas han tomado como punto de partida casi insoslayable cierto consenso tácito respecto a la caducidad o la insuficiencia de muchas de las visiones y modelos interpretativos tradicionales sobre este tipo de problemáticas. Por ejemplo, más allá de algunos méritos persistentes⁷, el modelo de Marshall aparece cuestionado – teórica y empíricamente – por la reflexión académica contemporánea, en el campo de las ciencias sociales.

⁷ El modelo evolutivo planteado por Marshall en sus textos, ya clásicos, de los años cincuenta, resulta hoy claramente insuficiente, sobre todo en lo que respecta a su propuesta implícita de trayectorias optimizadoras de expansión de la ciudadanía con independencia del grado de acierto y desacierto de las orientaciones y arreglos institucionales observados en cada caso. Sin embargo, no deben olvidarse ciertos méritos de su enfoque, como el énfasis acerca de la necesidad de contextualizar debidamente la explicación de estos procesos y el acento en el papel clave de las políticas de sesgo integrador e inclusivo para la consecución de los derechos sociales. Cfr. Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*. Anchor, Nueva York, 1965.

Sin embargo, no es sólo el modelo de Marshall y su capacidad explicativa lo que hoy se pone en tela de juicio, sino también aquellos planteos que en algún sentido se formularon como sus alternativas. Tomemos, por ejemplo, el caso singular de los autores que han tratado de explicar el derrotero de las viejas experiencias populistas latinoamericanas (de los años 40 y 50 fundamentalmente) como fruto de secuencias diversas y hasta inversas a la de Marshall, proponiendo diferencias no sólo de ruta sino también de categorías conceptuales básicas, como las de **ciudadanía regulada** o **democracia participativa**, o a través de consideraciones diferentes y novedosas sobre los alcances del *Welfare State*⁸.

La revisión crítica en curso y sus desafíos teóricos, parecen empujar decididamente en una dirección exploratoria de enfoques novedosos y plurales. En ese sentido, a partir de experiencias concretas de análisis comparado, aparece cuestionada hasta la posibilidad (y también la pertinencia) de una modelización rígida de procesos como el de la expansión de la ciudadanía y el del fortalecimiento de la representación y la participación políticas, mucho más si se trata de una modernización amplia que pretenda abarcar a la mayoría de los casos nacionales, en la diversidad característica de un continente como América Latina.

Se trata, por cierto, de una revisión teórica que trasciende los límites de la Ciencia Política latinoamericana, para apuntar a una problemática que también preocupa a otras

8 Es un ejemplo de esto el enfoque dado por Wanderley Guilherme Dos Santos al análisis de la expansión de la ciudadanía en el caso brasileño. Dos Santos confronta la secuencia evolutiva de Marshall y sugiere que en el caso latinoamericano la secuencia óptima se encuentra alterada e invertida. En su opinión, los populismos latinoamericanos procesaron la incorporación política de importantes segmentos de la población a partir de canales de atención estatal previos a la plena institucionalización del debate y la competencia políticas en un orden democrático liberal. De este modo, se construyó una ciudadanía regulada sin la referencia de los partidos como agentes centrales. Cfr. Dos Santos, Wanderley G., *Ciudadanía e justicia*. Campus, Río de Janeiro, 1987; o, del mismo autor, *Razões da desordem*, segunda ed. Rocco, Río de Janeiro, 1993.

disciplinas y en otras latitudes⁹. En el debate de la cuestión aparecen involucrados algunos de los temas más relevantes de la reflexión politológica contemporánea: los sustentos de las nuevas teorías democráticas; la consistencia y especificidad de lo político; las relaciones entre partidos, Estado y sociedad civil; las pautas de reconfiguración de las relaciones entre cultura y democracia; los fundamentos de una nueva cultura democrática; los cruzamientos entre lógicas ciudadanas y otras lógicas (étnicas, de género, de clase, corporativas, etc.); las redefiniciones en torno a la noción de espacio público y sus modalidades de construcción y conceptualización; la cuestión de los procesos de constitución y renovación del significado de las identidades políticas, sociales y culturales; las tensiones en la construcción de ciudadanía, identidad y diferencia, entre enfoques y tradiciones más universalistas o más particularistas; los nuevos tópicos e itinerarios de los debates sobre este particular desde tradiciones ideológicas diferentes, como el liberalismo, el republicanismo y el comunitarismo; las reformas o transformaciones en las instituciones democráticas en procura de mejorar sus capacidades representativas y participativas; los vínculos estrechos entre reconceptualización democrática y asunción plena de una perspectiva radical de derechos humanos; la incorporación efectiva de las demandas de cumplimiento y monitoreo efectivos sobre los derechos económicos, sociales y culturales (los ya famosos DESC), entre otros.

9 Sobre este particular podría señalarse el ejemplo dado por los estudios de Robert A. Dahl acerca de la poliarquía, en particular a propósito de la vinculación que establece entre la liberalización y ampliación del debate y la participación política como indicadores centrales de los procesos de institucionalización democrática. De manera más global y comprensiva, podrían citarse las compilaciones recientes sobre enfoques renovados sobre el tema de la ciudadanía, tales como: Kymlicka, W., W. Norman, D. Held, D. Miller, F. Ovejero, D. Zolo, C. Taylor y R. Darhendorf, "Ciudadanía. El debate contemporáneo", en: *La Política, Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. Paidós, octubre 1997; y Held, Kymlicka, Norman, Zolo, Miller, Jelin, Smulovitz, González Bombal y Andrenacci, "Ciudadanía. El debate contemporáneo", en: *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos* 7, invierno de 1997.

Para atender este tipo de requerimientos ya no bastan las interpretaciones tradicionales sobre los procesos de configuración de las democracias occidentales, y el espacio y consideración de los derechos humanos en ellos. Tampoco resultan demasiado fecundas las estrategias heurísticas de índole sociocéntrica que imperaron en los años sesenta y setenta, las cuales tendieron a visualizar los fenómenos políticos como meros epifenómenos subordinados a los avatares de otras áreas del acontecer social. Como hemos dicho, en las condiciones actuales, la exploración teórica y conceptual se vuelve más libre y abierta; parece más interesada en abarcar la pluralidad de las preguntas y significaciones analíticas que en modelizar *urbi et orbi* las nuevas explicaciones.

En esta dirección, tal vez se requiera antes que nada un ejercicio teórico que ponga de manifiesto las múltiples implicaciones de un proceso de fundación y expansión de la ciudadanía democrática, en tanto implantación de todo un modelo de asociación política fundado en la vigencia de una perspectiva de derechos humanos, con sus múltiples implicaciones: delimitación de lo privado y lo público; establecimiento de ideales morales con pretensión genuinamente universalista; construcción de síntesis superadoras entre tradiciones, lealtades cívicas y recursos diversos de cultura política; dimensión de pacto (social, étnico, cultural) renovado y realizable; convocatoria a interlocuciones competentes y responsables; emergencia de relatos y referentes colectivos con legitimidad aceptada; rediseño eficaz de los arreglos institucionales; reinención de las pautas de solidaridad, de integración y de resolución de las asimetrías y particularismos sociales de diversa índole, entre otras muchas que podrían citarse.

A partir del reconocimiento de esta multiplicidad de significados, el análisis de los procesos de expansión de la ciudadanía y de renovación del vínculo entre democracia

y derechos humanos en los actuales contextos, cobra otras proyecciones. Se trata en suma, de estudiar fenómenos que se articulan directamente con la constitución de nuevas matrices políticas y sociales que tengan como base primera la lucha frontal contra la pobreza y la exclusión.

En este marco, si un buen punto de partida para afrontar el replanteamiento de esta temática supone escapar de modelos rígidos y diseñar una estrategia teórica y heurística que recoja antes que nada, la pluralidad de los procesos estudiados, la agenda de temas y de perspectivas analíticas que deben explorarse no puede menos que desbordar los límites estrechos de cualquier disciplina y aun de la propia academia, reforzando por ejemplo, una profundización del diálogo entre políticos e intelectuales. Esto no significa que los estudios más clásicos sobre democracia, ciudadanía y derechos humanos ya no sirvan. De lo que se trata es de asumir las exigencias renovadas que indican que, para profundizar en el análisis de estos temas, hoy resulta imperativo el ampliar los repertorios de asuntos, preguntas e interpelaciones conceptuales. En esta dirección, el estudio de los itinerarios de las prácticas y modelos ciudadanos adquiere una relevancia singular.

Retos e interpelaciones para “democratizar la democracia” en América Latina

A pesar de la alarma que producen los acontecimientos vividos en Honduras y a los perfiles autoritarios que exhiben los contextos políticos de distintos países latinoamericanos, no parece que se esté en los umbrales de una nueva era de dictaduras civil-militares al estilo de las de los años setenta. En cambio, las preocupaciones sí se centran en la deriva autoritaria de varios gobiernos, en los embates polarizadores de oposiciones irreductibles, en situaciones de confrontación profunda e inestable y en la emergencia de formatos de lo que más de un autor ha llamado “democracias de baja intensidad” o “democracias inciertas”. Desde luego, a una “democracia

de baja intensidad” suele corresponder una “ciudadanía de baja intensidad”. Para que la ciudadanía activa opere como sustento de la democracia, no sólo es necesario que prevalezcan y se reproduzcan los valores democráticos – la libertad, la justicia, la tolerancia, el control del poder, etc. – dentro de la comunidad, sino también que existan instituciones y reglas que permitan canalizar las demandas y propuestas de toda la ciudadanía, más allá de las diferencias sociales, étnicas, culturales o de otro tipo. Como se señalaba en el informe sobre el estado de la democracia en América Latina, presentado por el PNUD hace ya varios años: “aun en regiones donde el sistema legal tiene alcance, suele ser aplicado con sesgos discriminatorios contra varias minorías y también mayorías, tales como las mujeres, ciertas etnias y los pobres. Este sistema legal truncado genera lo que se ha llamado una ciudadanía de baja intensidad”¹⁰.

Por definición, toda construcción democrática resulta inacabada e inacabable, vive en el cambio y a través del cambio. **Democratizar la democracia** constituye una tarea compleja, que con seguridad demandará en el corto plazo, reformas políticas, institucionales, electorales y sociales, pero que también deberá enfatizar en las dimensiones del poder tal como este se ejerce a diferentes niveles de la sociedad, en la satisfacción de demandas urgentes y concretas que refieren a los dramas de la pobreza y de la indigencia, en la educación en principios democráticos de la ciudadanía, así como en la reafirmación y renovación de aspectos sustantivos de una nueva cultura política de los derechos humanos. En otras palabras, a contramano de algunas propuestas simplistas, las demandas no se agotan en la apelación – a menudo retórica y sin correspondencia efectiva con la realidad – a mayores cauces de participación social, como vía de configuración de una “democracia participativa” que tendería paulatinamente a sustituir a la “democracia representativa” clásica, en una lógica

10 PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, Montevideo, 2004, pág. 63.

de alternativa rígida sin posibilidades de síntesis superadoras. Por cierto que también se necesitan cambios estructurales más profundos y concretos, dentro de los cuales resulta necesario incluir propuestas – específicas y no meramente enunciativas – sobre cómo implementar una democracia inclusiva que a la vez pueda ser más efectivamente participativa y mejorar de modo simultáneo, la calidad de las políticas públicas y de la representación que les otorga legitimidad. Pero las exigencias resultan mucho mayores: se busca que la trayectoria de las democracias latinoamericanas apunte a la prioridad de rearticular la satisfacción de los derechos humanos y la superación de la pobreza, como pilares de nuevos modelos de desarrollo de crecimiento y equidad.

Como es sabido, los debates académicos e ideológicos acerca de las definiciones y contenidos de la democracia, además de eternos, viven en estos tiempos una coyuntura especialmente agitada. Hoy enfrentamos un nuevo problema que ha dado en calificarse como el de la “confusión democrática”: bajo el rótulo prestigioso y hoy incontrastable de la democracia se “hacen pasar” contenidos y prácticas muy poco democráticos, lo que redobla la exigencia de una mirada rigurosa y atenta, lejana por igual de la autocomplacencia conformista como del atajo catastrofista.

A la hora de respetar la heterogeneidad interna que marcan las complejas y plurales sociedades de la América Latina contemporánea, y teniendo en cuenta las dificultades y lo indeseable de cualquier posición absolutista en sociedades democráticas, no podemos aspirar a respuestas concluyentes ni mucho menos a recetas aplicables a tan distintos contextos. Lo que sí podemos promover es la renovación de espacios de discusión político-intelectual de proyección efectivamente regional, en los que, entre otras cuestiones, sea posible debatir de manera consistente y sin “dobletes” sobre ciertos “filtros conceptuales” para la calificación de una democracia genuina, para precisar qué pertenece o no al ámbito de la

política democrática, qué significa o no ser un ciudadano, cómo incorporar las dimensiones comunitarias y étnicas en los sistemas políticos que legítimamente pueden reivindicar su condición plurinacional¹¹, analizar (en el respeto a la diversidad pero también desde el reconocimiento de la necesaria convergencia de principios irrenunciables) a qué democracia aspiramos, cómo es que han devenido las que son a través de los avatares de nuestras historias, y cómo pueden llegar a ser. Si se trata de responder con rigor a demandas de esta envergadura, el prisma analítico de los derechos humanos debe servir como instrumento de interpelación concreta, lo que en América Latina no puede sino afincarse en la exigencia por la incorporación del protagonismo de las personas que viven en pobreza y sufren la exclusión. Eludir esta demanda o interponer ante ella una respuesta inconvincente, equivale a escapar de la agenda prioritaria.

Pero una cosa es cómo funciona de hecho una democracia particular y otra cómo deseamos que se estructure y satisfaga demandas concretas en la vida cotidiana. Las democracias varían con el tiempo, con las circunstancias históricas y la defensa de cualquier concepción, tanto de democracia como de ciudadanía o de derechos humanos, mueve no sólo justificaciones económicas, políticas e incluso psicológicas, sino también sociales y culturales. Significa en su dimensión más profunda, la discusión de la legitimidad del poder y de su ejercicio concreto en el día a día. A su vez, una definición de ciudadanía no escapa a lo implícito – y explícito – del proceso histórico de su adquisición específica. Sin embargo, después de todo lo ocurrido en la región y en el mundo en los últimos veinticinco años, los usos conceptuales de la voz **democracia** y sus implicaciones específicas en el campo de la perspectiva de los derechos humanos, requieren límites y alcances más precisos pero también más profundos que en décadas anteriores¹².

11 Tal es el caso de la República de Bolivia.

12 Una mera presentación de los principales enfoques teóricos e ideológicos que hoy se confrontan – en la región y en el mundo – en los

Nuevos indicadores y conceptos para calificar las democracias

Esta exigencia renovada en el plano de las definiciones incorpora ciertas dimensiones clásicas del debate, pero no cabe duda de que hoy resulta imprescindible la asunción de retos nuevos, de exigencias de renovación insoslayables, de cara a las consecuencias políticas de muchos de los cambios de las sociedades contemporáneas. En ese sentido, los índices definidores y operativos de una democracia enfrentan actualmente desafíos importantes y, en ciertos aspectos, inéditos. Los indicadores tradicionales de autores clásicos, como por ejemplo, Robert Dahl – derecho al voto, derecho a ser elegido, derecho a la competencia política, elecciones libres y justas, libertad de asociación, libertad de expresión, existencia de fuentes alternativas de información, solidez de las instituciones, sostenibilidad de las políticas públicas, entre otros –, enfrentan exigencias y dificultades renovadas en su aplicación concreta a las condiciones de muchos países del planeta. Lo mismo podría señalarse respecto a muchos otros autores e índices internacionales¹³. Si resulta claro que en un continente como América Latina, las definiciones procedimentales minimalistas – elecciones libres, sufragio universal, participación plena, libertades civiles – son insuficientes, la aplicabilidad y conceptualización de definiciones de democracia desde opciones ampliadas o maximalistas, que incorporan otros indicadores, como las exigencias de que los gobernantes electos tengan poder efectivo para gobernar o que existan ciertos niveles básicos de equidad socioeconómica y altos niveles de participación popular, también se ven interpeladas desde diversas perspectivas. Adviértase, por ejemplo, la ampliación de los debates en torno a la idea de la justicia desde tradiciones como la del pensamiento de John Rawls hasta desarrollos

ámbitos académico y político en torno al tema de la democracia y de su resignificación en tiempos de crisis, excede largamente los límites de este texto.

13 Aquí vale lo mismo que para la cita anterior.

más contemporáneos, como los que aparecen en los últimos trabajos de Amartya Sen¹⁴, y podrá registrarse la envergadura de una discusión a fondo de la teoría democrática y de sus exigencias actuales en el campo de los derechos humanos y en el de la superación de la pobreza.

En lo que se refiere a un marco de análisis más específicamente político, téngase en cuenta, por ejemplo, las dudas que podrían emerger de un cuadro de análisis que aplicara una regla de evaluación rigurosa e independiente sobre la situación de todos y cada uno de los actuales gobiernos de América Latina, en general, y de América del Sur, en particular, con relación a factores como: manipulación de leyes electorales; clientelaje, presiones y acciones directas promovidas desde los entornos gobernantes; convocatorias electorales de dudosa constitucionalidad y de uso plebiscitario a favor de los proyectos oficialistas; impulso de proyectos de reforma constitucional signados por la coyuntura; restricciones a medios de comunicación opositores o manipulación directa o indirecta de medios afines; escrutinios cuestionables en las instancias electorales; peso de poderes fácticos y extraterritoriales; circuitos ilegales o ilegítimos de financiamiento de las acciones partidarias; restricciones a los sistemas públicos y privados de contralor; presiones sobre los poderes judiciales; la consideración efectiva de los procedimientos legales e institucionales, entre otros.

Si a estos factores de perfil más “procedimental” les sumáramos otros con proyección más sociopolítica – distorsiones profundas en el ejercicio de los derechos humanos a partir de niveles especialmente graves de pobreza, indigencia y desigualdad; impacto de la violencia a distintos niveles, como terrorismo de Estado, inseguridad ciudadana, narcotráfico, organizaciones delictivas de nivel

14 Cfr. por ejemplo Sen, Amartya, *La idea de la Justicia*. Taurus, Madrid, 2010. La primera edición de este texto fundamental fue publicada en inglés bajo el título de “*The Idea of Justice*”, por el sello editorial Penguin Books en el 2009.

macro; prácticas generalizadas de corrupción; desigualdades flagrantes en términos de poder; inseguridad jurídica; insatisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de amplios sectores de la sociedad; entre otros –, con seguridad se podrá convenir en un panorama no homogéneo pero sí con preocupaciones severas y perfiles críticos respecto a la situación general y particular de las democracias del continente. En cualquier hipótesis, pocos podrán rechazar con fundamento que el impacto de la crisis global actual viene a profundizar los fundamentos de un imperativo histórico en la región: la necesidad de **democratizar la democracia**.

El problema de la definición de la ciudadanía, central en estos renovados debates sobre el concepto político y social de democracia, no sólo refiere a los cambios sociales en sociedades democráticas, sino que es también un problema histórico y antropológico¹⁵. Para ello, si hemos de realizar una propuesta de democratización de nuestras democracias actuales, resulta imperativo antes que nada, abrir espacios tanto para la crítica de nuestro quehacer sobre ésta, así como instancias de debate público que nos permitan hacernos cargo de las caras y contracaras de un sistema cívico siempre en transformación y sometido a fraguas interminables. Los debates y la reflexión sobre las cuestiones a atender en un proceso de democratización de estas proyecciones implican, a la vez, la discusión sobre qué valores democráticos se pretende preservar y promover y cuál es el alcance de su proyección específica en el campo de una visión integral de los derechos humanos. Y ésta última, en América Latina, hoy debe priorizar el reto interpelante de la pobreza y sus múltiples consecuencias. Y aquí, sin duda, nos encontraremos también frente a miradas diversas.

Esto implica reconsiderar las configuraciones del poder, que ocurren no sólo a nivel de las especializaciones que recortan aspectos parciales de la realidad, sino a través de

¹⁵ Zapata Barrero, Ricard, “Hacia una Teoría Normativa de la Ciudadanía Democrática”, en: *Leviatán* 59, Madrid, 1995, pág. 86.

una efectiva redistribución del poder de las distintas elites y actores en juego, a sabiendas de que este tipo de procesos se definen en el conjunto del sistema de relaciones y prácticas que articulan, constituyen y organizan las relaciones sociales en su conjunto. Cabe señalar que no es posible asumir que todos los elementos de un contexto están disponibles al mismo tiempo para ser utilizados en la comprensión de una democracia determinada. Sólo especificando y contextualizando es posible mostrar las conexiones entre estructuras, relaciones, procesos, ensamblajes de poder y diferentes registros de significación. Pero, lo que aquí importa es brindar un panorama general de algunas cuestiones para realizar en otras instancias, las especificaciones de cada registro señalado.

Todo esto se radicaliza en sus alcances y en sus exigencias analíticas cuando se estudia la (re)visión de ciudadanías en transformación, en el marco de democracias diversas, dentro de un continente siempre heterogéneo y fragmentado. En especial cuando la región experimenta los variados y profundos impactos de una crisis global que no nació en ninguno de sus países pero que, en mayor o menor medida, los impacta a todos con una profundidad considerable. Contextualizar estas visiones en un entorno de crisis global como la que se encuentra en curso, involucra muchas tareas, entre ellas la que apunta al esfuerzo de poner en claro los diversos elementos vinculantes de una constelación política dada. No resulta pertinente, ni tal vez posible, reducir la perspectiva sobre el poder al tema del Estado ni abogar sólo por cuestiones procedimentales, arreglos institucionales y constitucionales, ya que de este modo pudiera pensarse que tanto el conflicto como las luchas políticas y sociales, propias de cualquier democracia deseable y particularmente relevantes para entender lo que ocurre en las sociedades latinoamericanas actuales, quedarían muy restringidos. Desde una perspectiva que entiende que la historia no tiene un propósito predeterminado ni mucho menos teleológico, al intentar iluminar el presente no se pretende clausurar en

modo alguno la interpretación sobre nuestro pasado sino, por el contrario, se busca abrirlo en su contingencia más radical, habilitando siempre nuevas instancias de discusión sobre el mismo.

El enfoque de los derechos en una “democracia de ciudadanos”

¿Qué democracia pretendemos democratizar? Como anotáramos, lo que habitualmente consideramos como “normalidad” democrática suele referirse, de modo general, al ejercicio de nuestro derecho al voto, de nuestras libertades, al normal funcionamiento de los tres poderes del Estado, entre otros aspectos ya señalados. Estas cuestiones suelen ser vistas como indicadores de nuestra estabilidad democrática, del logro de la institucionalización de nuestros derechos fundamentales. Sin embargo, esta “normalidad” encubre la enorme distancia que existe entre el ejercicio del voto y el ejercicio efectivo (real) de nuestros derechos humanos y ciudadanos. Encubre también lo que se refiere a la aplicación eficiente de las normas e ideales de justicia, y las posibilidades reales de fortalecimiento de una sociedad civil que logre organizar, expresar y sostener una ciudadanía democrática integral. Para esto último es imperioso advertir que la exclusión social de las personas en pobreza supone, en los hechos, su exclusión del ejercicio cabal de los derechos de la ciudadanía política. ¿Cómo atender a un modelo de ciudadanía más diversificado y pluralista, basado en demandas de inclusión y de transformación de las comunidades políticas existentes, por parte de distintos grupos marginados, en diferentes contextos culturales e históricos?

La organización política de la vida social resulta prioritaria en la agenda de una propuesta política inclusiva. Esto se advierte de modo muy particular en los procesos contemporáneos en América del Sur. ¿Cuáles serían los modos de fortalecerla? ¿Qué elementos podemos encontrar

en nuestras sociedades para lograr una revitalización democrática? ¿Cómo fomentar que las instituciones en vigencia – no sólo de los Estados nacionales sino del Sistema Interamericano y de los bloques de integración o concertación regional – atiendan al empoderamiento efectivo del ciudadano común y de sus organizaciones primarias, tanto en el conocimiento como en la viabilidad del ejercicio real de sus derechos, instalados además en esa intersección ineludible entre comunidad y persona, que resulta tan central en muchos países latinoamericanos? ¿Cómo profundizar de acuerdo a las exigencias de marginalidades ancestrales y en un contexto de crisis, esa dimensión emergente de nuevas formas de “democracias de ciudadanos”? ¿Cómo recombinar derechos y acciones sociales en el reconocimiento de esa acrecida pluralidad de identidades, intereses, autonomías y reivindicaciones que caracteriza a las ciudadanías del continente? ¿Cuáles son los vectores e instrumentos más idóneos para promover esos cambios? ¿Qué papel juegan las leyes y las constituciones en un país democrático? ¿Hasta dónde es posible cambiar la política sin revisarla? ¿Hasta dónde llegan nuestros derechos de inclusión? ¿Cómo se hace para que dejen de ser meramente formales? ¿Cuáles son las instituciones de base a través de las cuales canalizar este tipo de propuestas y de satisfacción de demandas desde lógicas efectivamente ciudadanas y no de “hipermovilización”, pero de contornos fragmentarios y particularistas? ¿Cuáles son, en cada caso, las virtudes y los peligros en juego? Tal vez el registro del impacto en el continente de una crisis global, como se ha señalado, con sus múltiples efectos políticos, aporte posibilidades inesperadas para contribuir a responder con mayor consistencia varias de estas preguntas.

Hoy resulta claro que las instituciones del Estado y las instituciones políticas no aseguran por sí solas un buen gobierno democrático, y mucho menos la satisfacción de los derechos fundamentales. La democracia se funda también en la ciudadanía individual y en la acción de colectivos

muy diversos y cambiantes, de proyección social y política, pero también comunitaria, étnica, de género, religiosa. Para ser efectivas, estas nuevas democracias han de proteger y comprometerse con el debate sobre los derechos económicos, sociales y culturales de nuevo cuño, en la posibilidad de su ejercicio real y de sus responsabilidades inherentes. En este tipo de indagatorias cívicas y mucho más, dentro de un contexto de transformación y de crisis global, se requiere de la participación de organizaciones sociales y políticas de diversos orígenes y proyecciones, de acuerdo a las trayectorias y características diferentes de cada país. Esto involucra averiguar también en qué consiste la membresía de las y los ciudadanos con respecto a la amplia y cambiante red de instituciones en vigencia. El empoderamiento de la ciudadanía del siglo XXI pasa por la capacidad que tengan los agentes sociales y políticos para escuchar, atender y promover el interés y las actividades de la y el ciudadano común, intentando salvar las distancias entre sus aspiraciones democráticas y los modos en los que éstas se pueden ir completando adecuadamente en el ejercicio concreto de los derechos. ¿Cómo hacerlo posible?

Las discusiones sobre el concepto de ciudadanía abarcan todo el espectro político. Desde fines de los años ochenta, el concepto de ciudadanía se utiliza en debates teórico-políticos tan dispares como los que surgen de la reseña siguiente de asuntos: los Estados de bienestar, la gobernabilidad, la recombinación de formas comunitarias y de la autonomía del sujeto individual, los derechos humanos, la educación, la libre expresión, la articulación entre pluralismo cultural e igualdad política, el fracaso en el apoyo voluntario de los individuos a políticas de medio ambiente, la apatía de las y los votantes, el ágora mediática, entre otros muchos. Los estudios de los años setenta y ochenta se centraron fundamentalmente en problemas estructurales estatales, restando importancia a la ciudadanía. Si bien en cualquier análisis de la ciudadanía el

Estado es el mediador que equilibra lo legal con lo legítimo¹⁶, no es posible omitir hoy que una adecuada concepción de la ciudadanía requiere de un equilibrio entre derechos y responsabilidades, así como de una toma de posición frente al controvertido tema de la participación democrática y su promoción. T.H. Marshall definía la ciudadanía en términos de posesión de derechos¹⁷. Para Marshall, cada uno debía de ser tratado como un miembro pleno en una sociedad de iguales. Como vimos, a nivel de la teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria.

La ciudadanía sugiere una tensión permanente entre los diferentes componentes que articulan la identidad política y colectiva de los integrantes de una sociedad democrática. Se trata de un concepto político con pretensiones de universalidad, que encarnan individuos particulares en una tensión que constituye la arena de conflictos abiertos y latentes. Pertenencia y responsabilidad son caras de la misma moneda, pero es claro que no alcanza con eso, sobre todo si asumimos las claves conceptuales más radicales de los derechos humanos y la pobreza. Ya si pensamos en el proceso de globalización, en la pertenencia a aldeas o junglas globales, el sentido de desarraigo resulta bastante generalizado, por motivos diversos. Cuando lidiamos con el uso clásico de la ciudadanía, lo que juega un rol importante es el tema de las inclusiones y las exclusiones, un viejo problema que tiene nuevos giros con el aumento de la emancipación de grupos minoritarios, los ataques al Estado de bienestar y los problemas en torno a la marginalización. Y estas discusiones alcanzan una relevancia superlativa en torno al contexto latinoamericano, en el que el impacto previsible de la crisis apunta, como veremos, a una desaceleración en el combate a la pobreza y a una más difícil promoción de políticas redistributivas, cuya implementación es impostergable. De este modo, el impacto de la crisis global

16 *Ibíd.*, pág. 88.

17 Marshall, T.M., "Citizenship and Social Class", 1949.

se despliega sobre una América Latina en tránsito, de cambios políticos inciertos, con ciudadanías sensibilizadas sobre los tópicos del cruce renovado entre democracia y derechos humanos en el seno de sus respectivas sociedades políticas. Se trata, sin duda, de una coyuntura especial, que sirve como observatorio privilegiado e indispensable para abordar estos temas.

Sobre los sentidos de la democracia

Queda claro que no se puede pretender reducir la perspectiva sobre el poder al Estado, ni abogar sólo por cuestiones procedimentales, arreglos institucionales y constitucionales, ya que se podría pensar que tanto el conflicto como las luchas, propias de cualquier democracia deseable, quedarían excluidos. En este sentido, ninguna democracia, ni siquiera la más institucionalizada, se sostiene exclusivamente en una suerte de monopolio de las “mallas” de la representación política de sus partidos políticos. De ahí la propuesta sobre la necesidad de no limitar los procesos de politización y de búsqueda de modos para alentar la participación de la sociedad en su conjunto, en el marco de un proceso de democratización que tenga a los partidos políticos como actores políticos monopolícos. Desde una perspectiva que entiende que la historia no tiene un propósito predeterminado ni mucho menos teleológico, al intentar iluminar el presente desde este recorte, no pretendemos clausurar en modo alguno la interpretación sobre el pasado sino, por el contrario, abrirlo, habilitando siempre nuevas instancias de discusión sobre el mismo.

A más de doscientos años de sus orígenes modernos con la revolución de 1789, el concepto de ciudadanía relacionado con las ideas de derechos universales, libertad de expresión y libertad política sobre la base de la “voluntad popular”, hoy da lugar a nuevas situaciones problemáticas y “revolucionarias”, que alteran no sólo los panoramas políticos locales sino

también los internacionales. Eventos políticos que se registran en todo el mundo han mostrado que el vigor y la estabilidad de una democracia moderna, no dependen solamente de la justicia de su “estructura de base”, sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanías¹⁸.

Como se indicó arriba, los estudios de los años setenta y ochenta se centraron fundamentalmente en problemas estructurales estatales, restando importancia a la ciudadanía. Si bien en cualquier análisis de la ciudadanía el Estado es el mediador que equilibra lo legal con lo legítimo¹⁹, no es posible omitir hoy que una adecuada concepción de la misma parece requerir de un equilibrio entre derechos y responsabilidades, así como de una toma de posición frente al controvertido tema de la participación democrática y su promoción.

Desde la garantía de la democratización y extensión de los derechos civiles, políticos y sociales a todas las personas, el Estado de bienestar liberal democrático supuestamente asegura que cada integrante de la sociedad se sienta como un miembro pleno, capaz de participar y disfrutar de la vida en común. Este punto de vista ha recibido varias críticas. Una se refiere a la consideración de la ciudadanía como derivada de las nociones de democracia y de justicia, implicando una noción pasiva de la misma que no atiende a la necesidad de fomentar la responsabilidad ciudadana. Otra se refiere a la dificultad de dicha noción para atender el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas²⁰.

Como se ha señalado anteriormente, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria. Se asocia a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con una comunidad particular. No se trata simplemente de un estatuto legal

18 Cfr. a Rawls en Kymlicka, Will y Norman, Wayne, “*El retorno del ciudadano*” en *Cuadernos del Claeh*, Montevideo, 1996, p. 82.

19 Zapata, “*Hacia una Teoría* ... etc. ob. cit. p. 88.

20 Cfr. Kymlicka y Norman, “*El retorno* ... etc. ob. cit. p. 85.

definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. Los conceptos abstractos de “ciudadanía”, “identidad” y “diferencia” son hoy tan familiares como triviales, como resultado de transformaciones políticas y culturales recientes que desafían tanto las nociones de universalidad y de agencia, como las tradiciones del liberalismo, nacionalismo y pluralismo. Cuando hoy lidiamos con el uso clásico del concepto de ciudadanía, lo que juega un rol cada vez más importante es el tema de las inclusiones y las exclusiones, un viejo problema que tiene nuevos giros con el aumento de la emancipación de grupos minoritarios, los ataques al Estado de bienestar y los problemas en torno a la marginalización social y cultural.

La democracia y la democratización están también en las agendas políticas contemporáneas de América Latina, pero hay una creciente indiferencia al hiato también creciente entre ricos y pobres. En este sentido, la igualdad importa, pero ¿igualdad de qué? Igualdad de oportunidades y oportunidad de resultados. Las igualdades políticas importan cada vez más que nunca, pero la desigualdad económica suele tomarse como un hecho de la vida, como la lotería natural, como el nacer discapacitado. Sin embargo, sigue siendo bien distinta la cuestión de si es posible justificar las desigualdades de punto de partida según el sexo o la raza.

Las respuestas a todas estas preguntas se elucidan en el campo de la política, en el entendido de que ésta excede el ámbito de lo institucional y de lo partidario, y que comprende el conjunto de prácticas y discursos que constituyen el tejido social. La diferencia sexual, por ejemplo, permea todos los arreglos institucionales, y es central para el ejercicio de la fuerza normativa y del poder de todas las instituciones sociales que a su vez, se encuentran interconectadas. La ciudadanía sugiere una tensión permanente entre los diferentes miembros

de una sociedad democrática e implica un debate teórico en torno a los significados que la constituyen. La ciudadanía es un concepto clave para analizar, comprender y recuperar su potencial en respuesta a los cambios políticos, sociales y culturales contemporáneos, a través de un diálogo que incluye debates teóricos internacionales, regionales y locales, ineludibles para cualquier intento de renovación democrática. Estos debates no sólo remiten a la teoría partidocrática y a los debates en torno a la transición entre modelos de dominación, sino que la globalización, la inmediatez de las nuevas tecnologías, las reivindicaciones sociales y los nuevos derechos, hacen del concepto de ciudadanía una clave para entender que la titularidad de deberes se relaciona con la aceptación de la diferencia, pero también enfatiza las distintas realidades en juego en una auténtica democracia.

¿Cómo conceptualizar entonces las responsabilidades morales que los individuos y las instituciones tienen con relación a la situación de los derechos humanos y con los problemas sociales y políticos estructurales, a los que contribuyen con sus acciones pero que no pueden ser atribuidos directamente a éstas? Hay diversas teorías y conceptos contrapuestos sobre la responsabilidad moral, legal – la responsabilidad frente a un crimen, teorías sobre la responsabilidad colectiva, sobre lo que se denomina hoy *accountability* o responsabilidad corporativa –, pero no hay ninguna teoría que provea de todas las respuestas al tema de la responsabilidad moral. A este respecto sólo disponemos de conceptos factibles de ser extraídos de las diferentes teorías que nos ayudan a ir dando respuestas provisionales a la pregunta general planteada al comienzo y de aplicarlos a diversos temas prácticos o políticos. Éstos, por su parte, van desde lo que pensamos sobre la justicia transnacional y la visión específica acerca de los derechos humanos de las personas en pobreza y excluidas, hasta cómo encaramos injusticias presentes o pasadas y los problemas éticos. Sin una auténtica reinvención democrática frente a estos retos,

nos enfrentaremos en la práctica cotidiana a la falta de una brújula consistente.

Las denominadas desigualdades durables o perdurables que nos aquejan por este y otros lados del planeta, han sido y siguen siendo moldeadas por procesos relacionales, algunos intencionales y otros basados en la resignificación de ciertos lazos y redes transnacionales, institucionales y sociales, entre otros. Las desigualdades diversas que nos permean cultural, social y económicamente, se han acentuado por el trillado fenómeno de la denominada globalización, de modo variopinto. En estos temas encontramos omisiones mayores: poca investigación de fuentes no materiales de desigualdad, de persistencia de culturas y de culturas políticas de la desigualdad, lo que también afecta los temas que denominamos como de responsabilidad y *accountability*. En esa misma dirección, estas inacciones alteran de forma significativa los modos de encarar lo que denominamos ética.

Todo esto, que por cierto parece tan general, afecta nuestras prácticas cotidianas, tan arraigadas, a su vez, en viejos paradigmas y modos de pensamiento que parecen proveernos de pocas claves para enfrentar consistentemente hasta los dilemas más cotidianos. Lo más corriente, entonces, es caer en desideratas de responsabilidad ética, que no son más que eso.

Frente a estas perplejidades se impone el registro afinado de algunos procesos, la mayoría globales, pero con radicación especial en nuestro continente: los órdenes democráticos están mutando y muchas de las viejas premisas clásicas del régimen vienen erosionándose y traen aparejadas nuevas tensiones y ansiedades. Los presupuestos de algunas narraciones colectivas de la modernidad se nos están viniendo abajo desde hace algunas décadas, pero es dentro de éstos que todavía vivimos como si fueran los órdenes legítimos y es a éstos que aún pertenecemos como ciudadanos. La

noción de derechos humanos prevalente ostenta la misma procedencia. La incertidumbre es un aspecto básico del modo de vida humano actual, pero hemos de rescatar siempre la importancia del antidogmatismo y del antideterminismo como ejes fundamentales para una reflexión consistente sobre los límites y la posibilidades de todo conocimiento, así como del carácter inacabado y perecible de nuestros arreglos institucionales. La teoría democrática siempre ha partido de esos presupuestos y hoy debe alentarlos tal vez más que nunca.

En ese sentido, resulta trivial el señalamiento de que en torno a qué es la democracia y qué es posible esperar de ella, hay múltiples teorías. Algunos, como Sartori, sostienen que la teoría sobre la democracia posee un cuerpo central y que las llamadas “teorías alternativas” de la democracia no son tales: o son falsas o son teorías parciales. Otros sostienen que en base a los cánones actuales, la democracia no es posible. Definir la democracia es importante para establecer qué esperamos de ella. Esto implica reflexionar sobre la democracia, el liberalismo, el socialismo, la libertad y la igualdad desde sus orígenes, los derechos en todas sus acepciones, hasta llegar a nuestro actual uso, comprensión y aplicación de estos conceptos y valores. Hace falta también analizar profundamente las nuevas relaciones entre política y economía, revolución y reforma, las fronteras de inclusión y exclusión, los vínculos entre Estado, sociedad civil e individuo. También resulta plausible reflexionar sobre nuestra historia, la actualidad de la democracia y los modos en los que el “poder” gobierna en ella.

No podemos perder de vista los niveles distintos cuando reflexionamos sobre una democracia deseada y aquella en la que vivimos. Establecer cuál es la democracia ideal es una tarea más o menos fácil, lo realmente difícil es saber cuáles son las condiciones y realidades de la democracia posible.

II. Marco de análisis y horizonte de indagatoria

A partir del horizonte conceptual de estas consideraciones previas, la propuesta apunta a fundar una indagatoria cuyo foco de análisis es una reconceptualización de la democracia, con el eje en una visión renovada de los derechos humanos, centrada en el tema de la pobreza. El marco histórico y espacial de esa investigación es la América Latina de las últimas dos décadas. Lo primero que debe decirse es que los países latinoamericanos han experimentado en ese periodo un proceso de expansión de la democracia. La región, al igual que otras áreas del mundo, ha asistido a lo que algunos analistas políticos y académicos llaman la “tercera ola” democrática. Tras la primera ola expansiva de la democracia, desatada por las revoluciones norteamericana y francesa, y la segunda ola de las primeras décadas del siglo veinte, asistimos en las últimas décadas a un visible avance a escala mundial de las instituciones democráticas. La recuperación de la democracia y su posterior consolidación en varios países de América del Sur durante los años ochenta (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), los procesos de pacificación en América Central y el derrumbe del llamado “socialismo real” en los países de Europa del Este hace poco más de diez años, abrieron un nuevo cauce en la expansión universal de las ideas y prácticas democráticas.

Si se compara el escenario latinoamericano de las décadas del cuarenta o cincuenta del siglo pasado – cuando sólo dos o tres países podían ser calificados como democráticos, incluso de acuerdo a estándares minimalistas – con el presente, resulta imposible no advertir el avance de las instituciones, los valores y los hábitos de la democracia. Asimismo, es posible apreciar en la región una clara, consistente y auspiciosa tendencia a la consolidación de los instrumentos vigentes en materia de integración política, por una parte, y por otra, a la construcción de nuevos gobiernos orientados a transformar (en el marco de fuertes restricciones internas) las tendencias

ultraliberales provenientes del Consenso de Washington, en orientaciones programáticas de un signo más progresista, mucho más atentas a responder las demandas de la agenda social en términos generales.

También cabe destacar que el avance de la democracia en el continente no ha permitido garantizar el respeto por los derechos humanos, en particular de las mujeres, los sectores más pobres y las minorías ancestralmente excluidas (los pueblos indígenas, los afrodescendientes, etc.). Seguramente, una de las principales asignaturas pendientes de las democracias latinoamericanas es la persistencia de altos niveles de pobreza, desigualdad económica y carencias en términos de desarrollo humano (desnutrición, falta de acceso a la salud y baja calidad e inequidad educativa), lo que ha generado la circunstancia lamentable de que la región se haya convertido en estas últimas dos décadas, en el continente más desigual del planeta. El derecho de los pueblos a la democracia también requiere de modo ineludible, avances y consolidaciones efectivas en estos campos sustantivos de los derechos humanos, de cara a la exigencia de millones de latinoamericanos que no pueden esperar.

A esta enumeración de deudas – de “promesas incumplidas”, como diría el filósofo político y jurista italiano Norberto Bobbio – que las democracias de la región aún no han saldado con sus pueblos, habría que adosar también algunos déficits de carácter político e institucional, a los que tampoco escapan las sociedades más desarrolladas: nos referimos, por ejemplo, a la persistencia de fenómenos de corrupción política y a la frecuente falta de transparencia de los aparatos estatales.

Si, como se ha señalado, la expansión de principios y valores democráticos en el continente constituye un signo alentador de los tiempos que corren, el panorama político más actual no está libre de señales preocupantes y, en algunos

casos, auténticamente alarmantes. Las diversas crisis que han atravesado varios países de la región en los últimos años – los avances aún insuficientes en materia social, los fenómenos de corrupción y la inseguridad física que afecta a importantes segmentos de la población en las grandes metrópolis y en las áreas rurales, los cuadros de polarización política y social, la dificultad, en algunos casos creciente, por vislumbrar y concretar un futuro mejor para nuestros países en lo que hace a su inserción competitiva en los nuevos contextos internacionales, la persistencia de países con evidentes síntomas de “malestar” con la política –, dibujan un escenario en el que la afirmación de la democracia resulta una tarea de primer orden, faena inacabada e inacabable.

La contestación a las “democracias limitadas” de los noventa y las incertidumbres de un orden postneoliberal en América Latina

No por casualidad es posible apreciar, particularmente en la región sudamericana, una tendencia a la consolidación de varias experiencias en materia de integración política y económico-comercial, en cierto modo postuladas como alternativas ante los avasallamientos del formato unipolar y hegemónico de la globalización “realmente existente” de la última década del siglo XX. Por otro lado, como señalamos, se advierte el advenimiento creciente de nuevos gobiernos orientados a transformar las tendencias ultraliberales provenientes del Consenso de Washington, dominantes como fuente inspiradora de las políticas desplegadas en la región en los años noventa, para dirigirse hacia orientaciones más heterodoxas en materia de políticas sociales²¹, en algunos casos con líneas programáticas de un signo “progresista”,

21 La heterodoxia que apareció en las políticas sociales casi no se ha visto en el campo de las políticas macroeconómicas. La mayoría de los nuevos gobiernos “progresistas” no variaron sustancialmente las políticas que heredaron de sus antecesores.

en otros con evoluciones inciertas de estilo más o menos “populista”²².

Todos estos procesos, que más de un autor ha calificado como propios de una “transición postneoliberal”, tienen lugar en el marco de un amplio espectro de propuestas que no permiten una caracterización homogénea. Advuértanse, por ejemplo, las diferencias entre las estrategias desplegadas por los gobiernos de Brasil, Chile (mientras gobernaron los cuatro presidentes de la Concertación) y Uruguay, por un lado, con las impulsadas por Bolivia, Ecuador o Venezuela, por el otro, con situaciones intermedias o erráticas como las de Argentina o Paraguay. La frecuente asimilación de estos ocho gobiernos sudamericanos de “nuevo tipo” con una orientación genérica “progresista” o de izquierda, no puede en verdad ocultar el signo diverso de las políticas concretas de estos gobiernos en muchos planos, lo que no obsta para registrar también algunas convergencias. ¿El peso de estas últimas fundamenta la mención de un “giro a la izquierda” en el subcontinente? Esta calificación resulta al menos discutible y exige una problematización conceptual²³.

En este marco, en la última década han podido registrarse algunas señales más generales en el panorama político regional de América del Sur. Las profundas crisis políticas e institucionales que algunos países de la región han padecido,

22 Con relación a los procesos políticos latinoamericanos contemporáneos, el concepto de “populismo” suele utilizarse con mucha confusión y equívoco, y con frecuente intencionalidad política descalificadora. Para precisar mejor los límites y alcances de la categoría, cfr. Moira Mackinnon, María, y Mario Alberto Petrone (comp.), *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*. EUDEBA, Buenos Aires, 1999; Panizza, Francisco (comp.), *El populismo como espejo de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009.

23 Sobre el particular cfr., entre otras publicaciones recientes: Natanson, José, *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*. Sudamericana, Buenos Aires, 2008; Sader, Emir, *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Siglo Veintiuno/CLACSO, Buenos Aires, 2009.

dan cuenta de muchos fenómenos ya inocultables. Advirtamos dos de ellos:

1. Los formatos democráticos clásicos y sus actores tradicionales han deteriorado su legitimidad en varios países de la región y hoy presentan – en mayor o menor medida – insuficiencias claras para consolidar democracias nuevas y arraigadas en el continente. Al tiempo, varios sistemas de partidos se han desplomado y han sido sustituidos por formaciones radicalmente nuevas (Venezuela, Bolivia, Ecuador), otros se revelan sumamente débiles o de rumbo incierto (Argentina, Perú, Colombia), mientras que en varias sociedades del continente emergen nuevos actores sociales y políticos de signo contestatario, en gran medida como rebelión inorgánica frente a las “democracias limitadas y de baja intensidad” de los años 90. En muchos de esos casos, las innovaciones políticas han encontrado su legitimación popular en tanto apuestas de renovación o profundización democrática, orientadas a incorporar la participación de grandes franjas de la población, desplazadas históricamente del ejercicio efectivo de la ciudadanía, del “derecho a tener derechos”. Igualmente, estos fenómenos novedosos se expresan a través de modalidades y liderazgos renovadores, en procura de dar voz a los “invisibles” ancestrales de los regímenes anteriores y a exigir el cumplimiento largamente postergado de sus legítimas demandas de justicia y de vigencia de derechos, tanto en materia política, económica, social como cultural. En otros casos, en cambio, se reitera el histórico síndrome latinoamericano de los liderazgos mesiánicos, con culto a la personalidad e identificación personalista del régimen.
2. El consenso acrítico, imperante en los noventa, sobre las bondades poco menos que indiscutibles del recetario liberal ortodoxo, emanado de los organismos financieros internacionales, cada vez genera más críticas y rebeldías,

incrementadas aún más luego del estallido de la actual crisis financiera internacional, con las múltiples evidencias que ha dejado respecto a las consecuencias negativas del dogmatismo desregulador del “capitalismo sin reglas y sin miedo” de las últimas décadas. Más allá de la fuerza y profundidad extendidas de estas visiones críticas, también debe advertirse que muchas de estas posturas resultan más consistentes desde los discursos de oposición y resistencia, que en los contenidos mismos de las políticas implementadas desde el ejercicio del gobierno. En este sentido, resulta notorio que las alternativas presentadas por los gobiernos latinoamericanos antes referidos resultan más o menos sólidas y defendibles en términos de cambio efectivo y, en algunas experiencias, bastante retóricas y poco viables. Parece poco discutible el señalamiento sobre que los actuales contextos de crisis internacional constituyen – en especial para los gobiernos que invocan la bandera del cambio social – una coyuntura muy desafiante para aquilatar la consistencia efectiva de sus propuestas transformadoras, en especial con relación a políticas económicas y a modelos de desarrollo genuinamente alternativos, que no sólo logren éxitos en abatir la pobreza sino que también generen procesos arraigados de redistribución efectiva del ingreso. Como vimos, la coyuntura de la crisis global, con sus impactos en la región, refuerza la radicalidad de este auténtico *test* acerca de la profundidad del signo alternativo y del sustento efectivo de modelos de desarrollo consistentes. La aprobación de este *test* configura un reto insoslayable si se quiere el arraigo sólido de una nueva cultura de derechos, que priorice el combate a la pobreza.

Desde esta relevancia estratégica, las claves y posibilidades de este “nuevo orden postneoliberal” en la región se han traducido en cambios electorales y políticos tan espectaculares como impensables hace algunos años. La profundización del rechazo popular en las sociedades latinoamericanas a la

política exterior implementada por la administración Bush entre el 2001 y el 2009, la crítica creciente a las políticas “neoconservadoras” y a sus defensores en el subcontinente, así como la lentitud en los procesos de superación efectiva de los cuadros de pauperización, desigualdad, marginación y concentración del ingreso, constituyen en efecto factores no únicos pero sí decisivos para explicar el advenimiento de los cambios políticos anotados en la región.

Así, la América Latina que recibe en el 2008 el impacto de una nueva crisis global es un continente que, en términos políticos, revela profundos cambios que recrudecen la fragmentación y las asimetrías en la perspectiva de sus gobiernos y ciudadanías. También debe advertirse que frente al impacto de la crisis, el continente ha podido exhibir fortalezas, en muchos sentidos inéditas, en los campos macroeconómico, fiscal, cambiario y de acumulación de reservas, entre otros. Por su parte, se despliegan en el continente concepciones muy contrastantes acerca de los modelos y prácticas democráticas. Más allá de retóricas, los procesos de reforma o “refundación” de los Estados latinoamericanos tampoco han podido avanzar de acuerdo a los requerimientos planteados, y ello constituye un factor de bloqueo para la adopción de políticas innovadoras y eficaces, en especial desde la lógica de la promoción del cambio social, sometida además, al impacto restrictivo de la crisis. En ese marco, a partir también de la legítima presión de sociedades con largas historias de marginación y relanzadas en la última década a nuevas formas de protesta y movilización, no resulta aventurado augurar que es posible que las tensiones políticas aumenten en los países del continente, y que esto genere situaciones de inestabilidad y polarización.

Ello no necesariamente debería resultar una preocupación para un proceso de democratización de la democracia en América del Sur. Si, como creemos, democracia también significa re-empoderamiento social y político, mayor grado

de involucramiento de las ciudadanías, nuevos espacios para la “agencia” (entendida como participación política genuina e idoneidad de los actores para impulsar los cambios), exigencia más radical de un orden fundado en la perspectiva de los derechos humanos, toda propuesta de democratización tiene que aportar formas nuevas de incorporación de los conflictos. En cualquier hipótesis, la consolidación de la gobernabilidad democrática, que ya era un tema central en la agenda del continente previo al impacto de la crisis, no hace más que reforzarse en su centralidad en esta coyuntura. Asimismo, la crisis actual vuelve a confirmar que la estabilidad política y la solidez de las formas de gobierno democrático no son asuntos que los países puedan resolver a cabalidad desde caminos solitarios o aisladamente, refieren también la centralidad renovada de la dimensión de lo regional en toda la coyuntura.

A partir de las premisas conceptuales reseñadas – que invitan a la innovación teórica, ideológica y política, en el marco histórico de la realidad de América Latina durante las últimas dos décadas –, adquiere sin duda una gran relevancia un programa de investigación con centro en una renovación democrática, que tenga como prioridad estratégica la afirmación de una cultura de los derechos humanos con el eje de la pobreza. Son muchas en verdad, las perspectivas temáticas que pueden involucrarse en ese esfuerzo, pero a simple título de ejemplo y como principio de una hoja de ruta programática, se formularán en titulares cuatro líneas posibles que tienen mucho que ver con el objeto de estudio referido:

1. La relaboración de bases conceptuales aptas para una re-discusión a fondo de las ideas y prácticas democráticas en la América Latina contemporánea.
2. Una indagatoria similar referida a los nuevos marcos conceptuales e ideológicos acerca del tema de los derechos humanos, considerados desde la dimensión central de la pobreza, que se ocupe también de una sistematización y

de una reflexión prospectiva sobre medios e instrumentos de promoción y protección de los mismos, tanto a nivel de los Estados nacionales del continente como del Sistema Interamericano o de las iniciativas en curso dentro de los procesos de integración regional²⁴.

3. La sistematización de una propuesta de reflexión propositiva en torno a modelos de desarrollo y políticas públicas específicas que, en el corto y mediano plazo, puedan aportar iniciativas concretas, pasibles de implementación a nivel nacional, regional o interamericano.
4. La elaboración de un plan de acciones en diversos campos, con centro en las actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y de su red de expertos e instituciones socios.

Otras referencias

Alcántara, Manuel, e Ismael Crespo, “*Los límites de la consolidación democrática en América Latina*”. Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, 1995.

----- “América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales”, en: *Nuevas Formas de inestabilidad política*, vol. 49. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, agosto de 2008.

Álvarez, Carlos (comp.), *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*. CEPES/CEDEC/Prometeo, Buenos Aires, 2003.

Arocena, Rodrigo, y Gerardo Caetano (coords.), *Uruguay: agenda 2020. Tendencias, conjeturas, proyectos*. Taurus, Montevideo, 2007.

²⁴ En este campo ya hay un primer avance muy sólido en la reciente publicación del IIDH titulada *Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano*. IIDH, San José de Costa Rica, abril de 2010.

- Beck, Ulrico, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998.
- Bosoer, Fabián, y Fabián Calle (comps.), *2010: una agenda para la región*. TAEDA, Buenos Aires, 2007.
- Bouzas, Roberto (coord.), *Realidades nacionales comparadas. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. Altamira/ Fundación OSDE, Buenos Aires, 2002.
- Brewer-Carías, Allan R., *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2001.
- Caetano, Gerardo, “Desde la transición democrática hasta el triunfo de la izquierda (1985-2005)”, en: Caetano, Gerardo (dir.), *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005. Visiones múltiples*. Taurus, Montevideo, 2005.
- “Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporánea”, en: Ansaldi, Waldo (dir.), *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Fondo de Cultura Económica de la Argentina, Buenos Aires, 2007.
- “El cambio en la fragmentación. América Latina y su panorama político: una visión global”, en: Rodríguez Elizondo, José, y Héctor Casanueva (eds.), *¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica de nuestra región*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 2008.
- Calamé, Pierre, et.al., *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Editora Vozes/Ediciones Trilce, Montevideo, 2001.

Cavarozzi, Marcelo, y Juan Abal Medina (comps.), *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Homo Sapiens, Buenos Aires, 2002.

Centro Mundial de Investigación para la Paz, *El giro republicano. Bases conceptuales del déficit democrático de América Latina*. Trilce, Montevideo, 2009.

CEPAL/IPEA/PNUD, *Hacia el objetivo del milenio: reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 2003.

CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe. (2008-2009)*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009.

----- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe (2008-2009)*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009.

----- *Panorama Social de América Latina 2008*. CEPAL, Santiago de Chile, 2009.

Cesarín, Sergio, y Carlos Moneta (comps.), *China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Hacia una nueva ruta de la seda?* BID/INTAL, Buenos Aires, 2005.

Comisión Stiglitz, "Report of Experts of the President of the UN General Assembly on Reforms of the Internacional Monetary and Financial System". ONU, Nueva York, junio de 2009.

Costa Lima, Marcos, *Dinâmica do capitalismo pós-guerra fria. Cultura tecnológica, espaço e desenvolvimento*. Editorial UNESP, San Pablo, 2008.

Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*. Yale University Press, New Haven, 1989.

Declaración del Club de Madrid, *Las dimensiones políticas de la crisis económica mundial: una visión latinoamericana*. Santiago de Chile, 2009.

Domínguez, José Mauricio, *La modernidad contemporánea en América Latina*. Siglo Veintiuno/ CLACSO, Buenos Aires, 2009.

Evans, Peter, “El Estado como problema y como solución”, en: *Desarrollo Económico*, vol. 35, no.140, enero-marzo de 1996.

----- “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”, en: *World Politics*, vol. 50, no. 1, octubre de 1997.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), “Síntesis sobre el Hambre”, 2009.

Fernández, Nelson, *¡Maldita crisis! Claves de los ciclos financieros; el origen de la crisis mundial 2008 y su impacto en Uruguay*. Fin de Siglo, Montevideo, 2008.

FLACSO, *Diccionario de Derechos Humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización*. FLACSO, México, 2009.

FMI (Fondo Monetario Internacional), “Perspectivas de la Economía Mundial”, abril de 2009.

French-Davis, Ricardo, *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo liberal*. Siglo XXI/ CEPAL, Buenos Aires, 2005.

- García Linera, Álvaro, *Forma valor y forma comunidad*. CLACSO/ Muela del Diablo Editores/Comuna, La Paz, 2009.
- Garretón, Manuel Antonio, *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio del siglo*. Homo Sapiens, Rosario, 2000.
- Gutman, Margarita, y Michael Cohen (comps.), *América Latina en marcha. La transición postneoliberal*. Ediciones Infinito/OLA, Buenos Aires, 2007.
- Held, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós, Barcelona, 1997.
- Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, Norman, 1991.
- Instituto de Ciencia Política, *Encrucijada 2010. La política uruguaya a prueba*". Fin de Siglo/ CLACSO, Montevideo, 2009.
- IIDH, *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. IIDH/ASDI/DANIDA, San José de Costa Rica, 2007.
- *Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del Sistema Interamericano*. IIDH, San José de Costa Rica, abril de 2010.
- Jara, Alejandro, Ramón Montero y Camilo E. Tovar, "The Global Crisis and Latin American: Financial Impact and Policy Response", en: *BIS, Quarterly Review* 6, 2009.

Kliksberg, Bernardo, “Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo”, Documento de Trabajo, BID, 1999.

----- “El impacto de la crisis económica en la gobernabilidad democrática”, ponencia presentada en el Foro de Gobernabilidad Democrática, PNUD, 26 de octubre de 2009.

Kymlicka, Will, *Contemporary Political Philosophy*. Clarendon Press, Oxford, 1990.

Lechner, Norbert, *Obras escogidas I*. Lom Ediciones, Santiago de Chile, 2006.

López, Ernesto, y Scout Mainwaring (comps.), *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. UNQ, Buenos Aires, 2000.

López Segrera, Francisco, y Daniel Filmus, (comps.), *América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias*. UNESCO/FLACSO/Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, 2000.

Luppi, Carlos, *La crisis del “capitalismo salvaje”. ¿Qué nos enseñó y cómo es el mundo que viene?* Editorial Veritatis, Montevideo, 2009.

Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin American*. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*. Alianza, Madrid, 1998.

Regueiro Bello, Lourdes María, *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el MERCOSUR y el ALBA*. CEA/CLACSO, Buenos Aires, 2008.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*. Norma, Buenos Aires, 2004.

Nueva Sociedad, *La integración fragmentada*. Nueva Sociedad 219, Caracas, enero-febrero de 2009.

OCDE, *Perspectivas económicas de América Latina 2009*. Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 2009.

O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell, (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. PNUD/Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2003.

O'Donnell, Guillermo, *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Prometeo, Buenos Aires, 2007.

OEA, *La crisis económica global: efectos y estrategias políticas*. OEA, Secretaría de Asuntos Políticos Washington, 2009.

OIT, *Tendencias mundiales del empleo 2009*. OIT, Ginebra, 2009.

ONU, *World Economic Situation and Prospects 2009, Update as of Mid-2009*. Naciones Unidas, Nueva York, 2009.

Pasquino, Gianfranco, *Sistemas políticos comparados*. Prometeo/Bononiae Libris, Buenos Aires, 2004.

Podestá, Galán, Jâcome y Grandi, *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*. CEFIR/CIDEAL/INVESP, Madrid, 2000.

Putnam, Robert, "The Prosperous Community", en: *The American Prospect*, vol. 4, no.13, 1993.

Rosanvallón, Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial, Buenos Aires, 2008.

Quiroga, Yesko, Agustín Canzani y Jaime Insignia (comps.), *Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Fundación Ebert, Montevideo, 2009.

Sader, Emir, e Yvana Jinkings, *Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe*. Boitempo Editores, San Pablo, 2006.

SEGIB, *América Latina ante la crisis financiera internacional*. SEGIB, Montevideo, 2009.

----- *Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*. Presidencia de la República/MIDES, Montevideo, 2009.

Solana, Javier, “Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea”, en: *Política Exterior*, no. 95, 2003.

Sosnowski, Saúl, y Roxana Patiño, *Una cultura para la democracia en América Latina*. UNESCO/ FCE, México, 1999.

Sotillo, José, y Bruno Ayllón (eds.), *América Latina en construcción. Sociedad política, economía y relaciones internacionales*. Editorial Catarata/UCM, Madrid, 2006.

Svampa, Maristella, *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Siglo Veintiuno/ CLACSO, 2009.

Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Barcelona, 2000.

Social Watch, *El derecho a no ser pobre. La pobreza como violación de los derechos humanos*. Instituto del Tercer Mundo, Montevideo, 2006.

Asimismo, se han consultados publicaciones, informes y contenidos de páginas web de múltiples instituciones, como IIDH, OEA, ONU, FAO, FMI, Banco Mundial, BID, UNESCO, PNUD, CEPAL, Transparency Internacional, Freedom House, MERCOSUR, ALADI, UNION EUROPEA, UNCTAD, OMC, IBGE, Latinobarómetro, Instituto Real Elcano y de Eurolat-Celare, entre otras.

La democracia en México: ciudadana y derechos humanos

*Emilio Álvarez Icaza L.**

Introducción

A una década del inicio del siglo XXI, encontramos una América Latina integrada por gobiernos elegidos mediante el voto popular, consecuencia de los importantes avances de representación y participación ciudadana en la esfera política. A pesar de estos trascendentes procesos de democratización y el fin de las dictaduras, hoy en día persisten la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades para el desarrollo de las personas.

“En América Latina, esas desigualdades se reflejan en la pésima distribución del ingreso. En las últimas décadas, el 10% más rico de la población ha recibido, en el promedio de la región, el 37% del ingreso. Esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre (poco más del 13% del ingreso)”¹.

Esta situación genera preocupación “sobre la ‘calidad y la baja intensidad’ de nuestras democracias, sobre la fragilidad de sus instituciones y autoridades, las consecuencias de la persistencia en la miseria de millones de seres humanos, el también fuerte distanciamiento crítico de los ciudadanos respecto a los partidos y a los políticos. La nueva cultura de los derechos humanos, que se arraigó como una de las claves

* Mexicano. Licenciado en Sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México; Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Doctorando en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Secretario General de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ex Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México.

1 PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda de construcción de ciudadanía en América Latina*, 2009, pág. 14.

identificadorias de las luchas populares contra las dictaduras y que estuvo en la base de la creciente exigencia para la profundización de los procesos de justicia transicional, no ha terminado de proyectarse en el terreno de los modelos de desarrollo ni de las políticas públicas en la región”².

Este documento tiene el objetivo de contribuir a la iniciativa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), que busca identificar los principales retos y condiciones de la democracia en México, el Caribe, Centroamérica y el Cono Sur. En particular se centra en las características del proceso mexicano y tiene como referencia el proceso regional.

Para ello, nuestro análisis se desarrolla a partir de las siguientes preguntas: ¿cómo hacer política hoy, en el marco de sociedades en donde el Estado ya no es lo que era ni puede hacer lo que hacía? ¿Qué modelo de relación entre instituciones políticas y sociedad civil y entre democracia y derechos humanos debe promoverse desde la realidad actual? ¿Participan los pobres en la política? Más aún, ¿tienen derechos de participación desde su dignidad y colectividad?

A fin de responder a estas preguntas tomaré como base conceptual el contenido del documento de trabajo “Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina”³ elaborado por el IIDH, así como los conceptos construidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en torno a los nuevos términos del ejercicio de ciudadanía. En ellos se propone avanzar de una democracia cuyo sujeto es el elector, a una en la que el sujeto es la y el ciudadano que tienen derechos y deberes expandidos en el campo político, civil y social⁴.

Hoy todavía existen diversos retos por vencer a fin de transitar de una democracia electoral hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos⁵ que permita el empoderamiento y

2 Caetano, Gerardo, “Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina”, documento de trabajo. IIDH agosto de 2010, pág. 1.

3 Ibídem.

4 PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda de construcción de ciudadanía en América Latina...* pág. 14.

5 Se trata de una **ciudadanía integral** que implica: *ciudadanía civil*, que se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho

desarrollo de quienes viven en una situación de vulnerabilidad por sus condiciones de pobreza y falta de oportunidades, y en donde el pleno ejercicio de los derechos humanos sea una realidad para todas las personas.

Esta base conceptual se complementa con otros autores, así como con datos y encuestas que contribuyen a ilustrar las percepciones y actitudes que las y los mexicanos tienen respecto al sistema político y las instituciones que conforman la democracia en México. Incluyo también el contexto que puede llegar a influir y modificar dichas tendencias, con la finalidad de ofrecer algunos elementos para atender los cuestionamientos originales, que difícilmente se podrán atender de manera exhaustiva dadas la naturaleza y extensión de este trabajo.

1. Marco de referencia

Durante más de 70 años el sistema de instituciones y prácticas políticas en México se inscribió en un régimen autoritario que reducía las posibilidades de participar políticamente más allá de los canales controlados corporativamente, los que limitaban la disponibilidad de espacios públicos auténticos en donde pudieran converger la ciudadanía y las autoridades públicas para la discusión y resolución conjunta de los problemas colectivos.

El papel de la sociedad civil en la toma de decisiones era delimitado y el ejercicio de los derechos humanos mostró límites y deficiencias reales, además de que internamente estuvo ausente de la agenda pública, aunque se implementó una política internacional enérgica y proactiva al respecto, sobre todo ante los regímenes dictatoriales en América Latina y el Caribe. A pesar de esto, no faltaron esfuerzos ciudadanos por generar zonas fuera del control corporativo gubernamental y en favor del reconocimiento y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales⁶.

a la propiedad y a establecer contratos válidos; *ciudadanía política*, que consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros, y *ciudadanía social*, que abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Ibídem, pág. 16.

6 Cfr. Reygadas, Rafael, *Abriendo veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Impretei, México, 2004.

Así, desde las primeras movilizaciones independientes de la sociedad mexicana en los años cincuenta y sesenta, es posible identificar de manera implícita las exigencias por el reconocimiento de los derechos humanos como una condición para el ejercicio libre y democrático de la política en el país.

Durante las décadas de los sesenta y setenta el movimiento de los derechos humanos se centró básicamente en las acciones de sobrevivencia y resistencia social y en contra de las detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales que llevaba a cabo el Estado para enfrentar la disidencia política. Durante esta etapa, si bien era sumamente complicado distinguir entre las diferencias ideológicas y la comisión de delitos, también era muy complejo garantizar condiciones plenas de debido proceso y acceso equitativo a la justicia.

La crisis económica registrada durante la década de los ochenta, los sentimientos de solidaridad surgidos a raíz de los sismos de 1985, así como movimientos sociales y electorales en el sur y norte del país, incidieron en el fortalecimiento de reivindicaciones de carácter laboral, vivienda y aquéllas relacionadas con el ejercicio de los derechos políticos de las y los ciudadanos⁷.

Poco a poco creció la actividad de un nutrido grupo de nuevas organizaciones civiles, cuyas demandas se dirigieron hacia el desarrollo político y social, los derechos humanos, la educación, la formación cívica, el combate a la tortura, el debido proceso en el ámbito judicial y la rendición de cuentas. Su objetivo fue fortalecer la presencia de la sociedad civil en la vida pública a través de la corresponsabilidad social, la orientación de políticas gubernamentales y la ampliación del catálogo de derechos, desde los civiles y políticos, hasta los económicos, sociales, culturales y ambientales⁸. Aunado a esto, se desplegaron y consolidaron distintos movimientos con agendas y visiones específicas, tales como los movimientos feminista, indígena, de las personas con discapacidad, infancia y juventud y otros.

7 Álvarez Icaza Longoria, Emilio, *Para entender los derechos humanos en México*. Nostra Ediciones, México, 2009, pág. 44.

8 Reygadas, Rafael, *Abriendo veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles...*

En la década de los noventa, la participación de la sociedad civil organizada empezó a encontrar signos de apertura y desarrollo institucional, además logró mayor incidencia. Entre los ejemplos cabe destacar los procesos de observación electoral, las acciones a favor de los derechos humanos con incidencia internacional, así como los movimientos indígenas y de deudores. Todo esto en medio de un contexto de movilizaciones sociales y reformas políticas para disputar y acceder al poder público.

La democracia mexicana ha vivido un gradual proceso de liberalización política, apertura institucional y reconocimiento de distintos derechos, con limitaciones en la organización social autónoma, la formación de nuevos actores y el impulso de un espacio público no estatal. En México simbólicamente se pasó de la protesta de los sesenta y setenta a la protesta-propuesta y la construcción-implementación de los principios democráticos a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI⁹.

Fue hasta las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000 cuando por primera vez, después de siete décadas, triunfó un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), a través de lo que se consideró las primeras elecciones realmente democráticas en el país. De esta manera, se consolidó una etapa fundamental en lo que se consideró la transición a la democracia.

Este hecho fue de gran trascendencia, pues fue el resultado de órganos electorales autónomos nuevos que permitieron y legitimaron la pluralidad de la representación popular en las cámaras de Diputados y Senadores, y la alternancia en la Presidencia de la República y en otros niveles de gobierno. Es decir, la pluralidad política empezó a tomar carta de naturalización. Sin embargo, el PRI mantuvo espacios de poder en diversas entidades federativas y en corporaciones importantes para el control político de amplios sectores sociales, tales como algunos sindicatos y organizaciones campesinas y populares. También se dio el caso de actores sociales que se separaron de las viejas estructuras corporativas del PRI, aunque sin que se transformaran las condiciones reales de poder, como en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

9 Álvarez Icaza Longoria, Emilio, *Para entender los derechos humanos en México...* pág. 46.

En esta búsqueda constante por alcanzar la consolidación democrática en el país, al igual que en otras democracias latinoamericanas, ha habido avances en lo que respecta al ámbito electoral, no exentos de conflictos. Sin embargo, aún no se logra trascender hacia una ciudadanía fortalecida en el pleno goce de sus derechos. Queda así una gran proporción de la población reducida a un conjunto de actores que aún no cuentan con las condiciones suficientes para ello.

A diez años de la alternancia se observan límites reales a la transición democrática, incluso en algunos ámbitos donde persisten francas dinámicas de estancamiento e incluso retroceso, sobre todo en lo que se refiere al ejercicio de los derechos económicos y sociales, o a fenómenos de concentración de poder a nivel estatal que impiden avances en derechos civiles y políticos (los casos de los estados de Puebla, Oaxaca y Veracruz son sólo algunos ejemplos).

De ahí la relevancia de que la participación de las personas en el espacio público no se reduzca a la participación para la representación política a través del sufragio. Son necesarias las acciones afirmativas tendientes a reivindicar y ampliar el catálogo de derechos. De esta manera, “el concepto de ciudadanía nos sirve como una herramienta para vincular las formas de la política y sus resultados o finalidades”¹⁰.

2. Democracia, ciudadanía y derechos humanos

Para Norberto Bobbio, la democracia no se limita a un conjunto de reglas procesales, sino que es una forma de entenderse y relacionarse con los otros¹¹. Esta concepción se presenta como un sistema de relaciones humanas que se centra en el ejercicio de derechos y responsabilidades sociales. La fuerza de toda democracia depende de las virtudes de sus ciudadanas y ciudadanos, es una construcción humana, su vigor y supervivencia dependen de la inteligencia y voluntad de sus miembros¹².

10 PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda de construcción de ciudadanía en América Latina...* pág. 16.

11 Cfr. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

12 Guevara Niebla, Gilberto, *Democracia y educación*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 16. Instituto Federal Electoral, México, 2001, pág. 9.

Para el PNUD, la democracia contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado. Asimismo, es la forma de concebir y resguardar la memoria colectiva y de acoger las diversas identidades de comunidades locales y regionales¹³.

De esta manera, la noción de ciudadanía adquiere su significado teórico y práctico en el marco de la democracia, en donde los individuos son libres, racionales e iguales ante la ley y están en posibilidad de tomar decisiones en el ámbito público; “no es el súbdito que calla y obedece, es sujeto que piensa, discute, habla y decide. No es cosa sino agente, es motor de la vida colectiva”¹⁴.

Al respecto, el PNUD ha establecido cuatro elementos fundamentales de la democracia: a) el ser humano es un sujeto portador de derechos – autónomo, razonable y responsable; b) es una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; c) hay elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, así como reglas y procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno, y d) es una experiencia histórica particular que debe ser entendida y evaluada en su contexto¹⁵.

“A nivel de teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia, de posesión y ejercicio de derechos y de dimensión personal-comunitaria. La ciudadanía tiende a asociarse a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con un nosotros particularizado desde la experiencia cotidiana. No se trata solamente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política”¹⁶.

13 PNUD, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina, 2004, pág. 51.

14 Silva-Herzog Márquez, Jesús J., *Esferas de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 9. Instituto Federal Electoral, México, 1996, pág. 19.

15 PNUD, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos...* págs. 51 y 52.

16 Caetano, Gerardo, “Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina”... pág. 3.

Estos aspectos son de gran relevancia porque no sólo permiten distinguir una democracia electoral de una democracia de ciudadanas y ciudadanos, sino que son herramientas para evaluar el grado de desarrollo de ambas y, con ello, la calidad y sustentabilidad de toda supuesta democracia.

Desde esta perspectiva, el desarrollo democrático también implica observar los déficits sociales. La pobreza y la desigualdad son déficits democráticos que al ser atacados y eliminados, abonan a la sustentabilidad democrática¹⁷.

En la democracia, la ciudadanía no solamente representa el estatus jurídico que define el ámbito de acción de las personas en el espacio de lo público (a partir de su pertenencia a un Estado, de su vinculación con un territorio o por condiciones normativas de carácter particular) sino que, además, configura una situación que es producto de un proceso histórico, en el que se construye un catálogo de derechos a partir de condiciones de reconocimiento en la sociedad.

En la medida en que las y los ciudadanos se asumen como sujetos con derechos y obligaciones, cualesquiera que sean sus circunstancias sociales y económicas, tienen posibilidades de ejercer los mismos derechos que los demás dentro de una ciudadanía democrática. Esta conciencia hace posible la construcción de una sociedad plural, diversa e incluyente.

A inicios del siglo XXI asistimos a la transformación de los términos en que se concibe y ejerce la ciudadanía, desde lo que Luigi Ferrajoli define como homologación jurídica de las diferencias – categoría que uniforme e integra a las personas bajo una abstracta afirmación de igualdad – a un concepto en donde el reconocimiento de la diferencia y la expansión de derechos constituyen normas de convivencia imprescindibles¹⁸.

Por otra parte, la ciudadanía democrática requiere agentes formados e informados sobre los asuntos públicos y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que

17 PNUD, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos...* p'gs. 51 y 52.

18 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más Débil*. Editorial Trotta, Madrid, 2006, pág.75.

las autoridades deben seguir. Necesita que – como quienes participan en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) – estos agentes busquen mayor autonomía en el espacio público y, por medio de la participación ciudadana, exijan la efectividad en el ejercicio de sus derechos humanos.

Para que exista esta ciudadanía plena también es requisito que *de facto* exista igualdad entre hombres y mujeres, lo que implica una transformación cultural en los espacios públicos y privados para evitar la generación de relaciones de desigualdad debido al género o condición social. Si la precondition de la democracia es el ejercicio igualitario de las libertades, una sociedad democrática debe favorecer la abolición de dinámicas que mantienen la desigualdad entre las personas que cuestionan la supuesta neutralidad de la ciudadanía¹⁹.

En este sentido, son relevantes las reflexiones de Touraine, en las que plantea que, si bien anteriormente los sueños democráticos incluían la participación directa y, más tarde, mecanismos que permitieran la representación de los diversos intereses sociales, ahora la aspiración es una democracia de garantías, protectora de derechos sobre la base de la dignidad del ser humano, con individuos que defienden su derecho a ser sujetos²⁰.

Así, una plena ciudadanía exige procurar por la realización de todos los derechos humanos de cada persona, a fin de garantizar mejores condiciones de dignidad y bienestar colectivo. De manera que no basta la igualdad ante la ley, se requiere generar condiciones de igualdad y equidad en el ejercicio de los derechos humanos y que las debilidades estructurales de nuestras democracias sean superadas, no reproducidas por un entorno social y jurídico donde la ley es ineficiente e insuficiente para garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos para todos y todas.

Parte de este entendimiento pasa por enfrentar las condiciones de desigualdad estructural que genera la

19 Serret, Estela, *Género y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 23. Instituto Federal Electoral, México, 2004, págs. 45-49.

20 Touraine, Alan, *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

discriminación, donde por el color de la piel, el sexo, la edad, el estrato socioeconómico, la religión o ideología, la orientación o preferencia sexual u otra característica, condición o atributo de las personas, se ejercen los derechos en condición de desigualdad. De hecho, basado en el principio de progresividad, se habla ya del derecho a la no discriminación para enfrentar esta compleja situación. De hecho se reconoce que lo único en que todos y todas somos iguales es precisamente en nuestra diferencia, pues no existe persona igual a otra, de manera que nuestra igualdad radica precisamente en nuestra diferencia y condición de dignidad y poseedores y poseedoras de derechos.

Justamente por esto es que ahora toma particular fuerza la pertinencia de vincular política pública y derechos humanos como la forma específica para dotar de contenido a los regímenes democráticos, y de concretar y hacer realidad el ejercicio de derechos para la población, como contenido mismo de un régimen democrático.

3. El ejercicio de la ciudadanía en México

A partir del marco anterior, se presentan a continuación algunas de las características de la evolución de la democracia en México con base en las tres dimensiones de ciudadanía mencionadas por el PNUD – ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social²¹. Debe considerarse que no se deja de considerar la integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, por lo que sólo se trata de una clasificación analítica a fin de ayudar a procesar información, reconociendo de antemano los límites que puede generar esta aproximación.

A diez años de iniciada la alternancia en el gobierno federal, lo que se ha llamado la transición a la democracia, reconociendo avances, simultáneamente se muestran severas deficiencias y grandes pendientes. En los últimos años diversas encuestas y estudios de opinión pública revelan una fuerte crítica contra las instituciones fundamentales de la democracia y las entidades públicas de servicio.

21 PNUD, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos...* pág. 33 y ss.

- a) Para hablar de la **ciudadanía política**, uno de los ejes centrales de la consolidación democrática en México ha tenido su centro en los procesos electorales, lo que en parte se explica por la existencia de un régimen que no conoció cambios políticos de gobierno en más de siete décadas. Este fenómeno pudo generar incluso un sobredimensionamiento de la democracia electoral; los excesivos costos económicos son sólo un indicador de ello²².

En el caso de México, esta dimensión de la ciudadanía enfrenta riesgos significativos. El conflicto electoral del año 2006 representó un fuerte descalabro en este proceso de consolidación de la democracia electoral y en el ejercicio de los derechos políticos. De hecho, el regreso de la desconfianza en los procesos electorales y su posterior disputa inicia en el año 2003 con la elección de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) por parte de la Cámara de Diputados.

Así, resulta relevante la percepción negativa de las y los mexicanos, ya que si en estos momentos se realizaran elecciones, sólo uno de cada cinco (21%) opina que serían “muy” limpias, el doble de ese grupo (44%) considera que serían “poco” limpias y 25% dice que serían “nada” limpias o incluso que habría fraude²³.

Por grupos, los más optimistas respecto a la limpieza electoral son las mujeres, los estratos educativos altos, la zona rural, el norte del país y, de manera natural, las y los ciudadanos con identidad panista. Por el contrario, quienes se inclinan por calificar muy sucias las elecciones actuales son las personas mayores de 50 años, los habitantes del centro del país – donde se incluye el Distrito Federal, capital del

22 Las elecciones federales y estatales del año 2006, sólo en lo que se refirió al financiamiento público de autoridades electorales administrativas y financiamiento a los partidos políticos alcanzó la estratosférica cantidad de más de \$2.500 millones de dólares (dos mil quinientos millones de dólares de ese año). Elaboración propia con base en información pública.

23 Consulta Mitofsky, “La limpieza percibida de las elecciones y la intención de participar en ellas”, 2008. Disponible en: <<http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=limpieza-elecciones>>, 24/09/2010.

país – y las y los mexicanos identificados con el Partido de la Revolución Democrática (PRD)²⁴ (ver Cuadro 1).

Cuadro 1 Limpieza de las elecciones

Si el domingo hubiera elecciones, considerando todas las instituciones, leyes y ciudadanos que participan, ¿Qué tan limpias cree usted que sería esas elecciones?

		MUY LIMPIAS	POCO LIMPIAS	NADA LIMPIAS	SUCIAS Ó FRAUDE	NS/NC	TOTAL
SEXO	Hombre	16.7	45.9	19.2	9.1	9.1	100.0
	Mujer	24.8	42.5	14.4	8.1	10.2	100.0
EDAD	De 18 a 29 años	19.4	45.1	16.7	7.9	10.9	100.0
	De 30 a 49 años	22.8	44.8	17.3	7.2	7.9	100.0
	De 50 y más años	20.1	41.4	15.5	12.0	11.0	100.0
ESCOLARIDAD	Primaria o menos	20.9	42.1	14.9	10.2	11.9	100.0
	Secundaria y Preparatoria	19.5	45.6	18.1	7.7	9.1	100.0
	Universidad y más	30.3	40.5	13.5	8.9	6.8	100.0
LOCALIDAD	Urbano	20.5	43.2	17.6	9.0	9.7	100.0
	Rural	24.6	51.3	9.3	4.8	10.0	100.0
REGIÓN	Norte	30.0	45.1	8.2	4.7	12.0	100.0
	Bajío	20.8	51.0	13.9	10.3	4.0	100.0
	Centro de México	13.1	47.7	22.5	13.2	3.5	100.0
	Sureste	23.8	35.4	17.2	4.9	18.7	100.0
IDENTIDAD PARTIDISTA	Panista	36.7	43.4	11.9	2.8	5.2	100.0
	Priista	27.2	45.9	13.1	4.2	9.6	100.0
	Perredista	11.7	41.7	24.6	17.2	4.8	100.0
	Ninguno	11.6	44.3	18.5	11.2	14.4	100.0
NACIONAL	DICIEMBRE 07	20.9	44.1	16.7	8.6	9.7	100.0

Fuente: Consulta Mitofsky, “La limpieza percibida de las elecciones y la intención de participar en ellas”...

De hecho, la percepción de elecciones nada limpias, sucias o con fraude incide directamente en la probabilidad de no votar, lo cual es extraordinariamente peligroso considerando el largo camino que México ha tenido que recorrer para tener procesos electorales confiables²⁵ (ver Cuadro 2).

²⁴ Ibídem.

²⁵ Ibídem.

Cuadro 2

Probabilidad de votar y limpieza de las elecciones

Si el domingo hubiera elecciones, considerando todas las instituciones, leyes y ciudadanos que participan, ¿Qué tan limpias cree usted que sería esas elecciones?

		MUY LIMPIAS	POCO LIMPIAS	NADA LIMPIAS	SUCIAS O FRAUDE	NS/NC	TOTAL
PROBABILIDAD DE IR A VOTAR	Muy probable	30.9	44.2	10.1	6.1	8.7	100.0
	Poco probable	10.8	52.7	26.9	4.7	4.9	100.0
	Nada probable/ no irá a votar	0.0	19.3	26.4	39.1	15.2	100.0
NACIONAL	DICIEMBRE 07	20.9	44.1	16.7	8.6	9.7	100.0

TRACKING POLL ROY CAMPOS

www.consulta.com.mx

DICIEMBRE DE 2007

Fuente: Consulta Mitofsky, “La limpieza percibida de las elecciones y la intención de participar en ellas”...

Otro aspecto que modifica los procesos estatales electorales y que de hecho se ha constituido en una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía en México, es el problema de la creciente inseguridad y violencia²⁶, que afecta significativamente, entre otros, el derecho a participar en el poder político. En los últimos tres años se ha transformado el modo de vivir de millones de mexicanas y mexicanos, “a pesar del despliegue de más de 94 mil efectivos en el territorio nacional para combatir a la delincuencia organizada”²⁷. Además de las ejecuciones y el narcomenudeo, el narcotráfico lleva consigo una explosión de otros delitos que contribuyen a aumentar la violencia, como son los secuestros, las extorsiones y el robo de vehículos.

Recientemente, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) reconoció que en lo que va del sexenio, ha habido 963 enfrentamientos públicos entre el crimen organizado y las fuerzas del Estado, en promedio casi un enfrentamiento al día, y que la guerra contra el crimen ha dejado una ola de más de 28 mil asesinatos desde enero de 2007²⁸.

26 Consulta Mitofsky, “México. Evaluación de gobierno 15 trimestres”, agosto 2010. Disponible en: <<http://consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=evagob-na>>, a 27/09/2010.

27 Castillo García, Gustavo, “Luchan contra el narco 94 mil 540 militares; en 1950 lo hacían 3 mil”, 28 de marzo de 2010, en *La Jornada*. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2010/03/28/index.php?section=politica&article=005n1pol>>, a 24/09/2010.

28 Ramos Pérez, Jorge, “CISEN: 28 mil muertos por guerra a narco”, en *El Universal*, 3 de agosto de 2010. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/699304.html>>, a 18/09/2010.

Asimismo, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Percepción de la Seguridad Ciudadana en México²⁹, prácticamente cuatro de cada cinco ciudadanos y ciudadanas consideran que las condiciones en las que vivimos hoy son menos seguras que las que teníamos hace un año. El costo del miedo a la delincuencia, más allá del económico, tiene que ver con la modificación en los hábitos ciudadanos.

Actualmente Chihuahua encabeza indiscutiblemente el listado de las entidades más inseguras del país. Casi una de cada tres ejecuciones registradas en el país se cometieron en esa entidad federativa; su número total de homicidios la sitúa como una de las regiones más violentas del mundo. Baja California y Sinaloa se mantienen altos por su gran cantidad de homicidios, muchos de ellos relacionados con el crimen organizado. Sinaloa es la segunda entidad federativa con más homicidios intencionales. Baja California es la entidad donde mayor proporción del parque vehicular es robado (1,8%)³⁰.

De acuerdo con los datos arriba señalados, se constata la situación de la violencia y los delitos en el país, de los cuales las y los candidatos electorales no están exentos. En los últimos años ha habido un aumento considerable de las agresiones que han sufrido por parte del crimen organizado. Sin embargo, en lo que va de este año se ha agudizado la violencia, lo que se traduce en amenazas, intentos de homicidio y hasta muerte, cuya consecuencia ha sido la renuncia de candidatos a puestos de elección popular por temor a su seguridad y la de sus familias. En la Tabla 1 se observan sólo algunos de los casos de violencia política presente en el país en los últimos meses.

29 México Unido contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, “Encuesta nacional sobre la percepción de seguridad ciudadana en México”, abril 2010. Disponible en: <<http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/encuestas-mitofsky/2010/abril10.pdf>>, a 24/09/2010.

30 Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), “Índice de incidencia delictiva y violencia 2009”, agosto 2009, pág. 5. Disponible en: <[http://www.wilsoncenter.org/news/docs/20090815-IncidenciaDelictivaViolencia_CIDAC\(2\).pdf](http://www.wilsoncenter.org/news/docs/20090815-IncidenciaDelictivaViolencia_CIDAC(2).pdf)>, a 18/09/2010.

Tabla 1
Candidatos/as a puestos de elección popular
ejecutados, que han renunciado por amenazas o
han sufrido atentados

Entidad federativa	Nombre	Ejecutado, amenazado/a y sufrido atentados	Candidato de elección popular a:	Partido	Mes/año
Tamaulipas	Rodolfo Torre Cantú	Ejecutado	Gobernador	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Junio 2010
Tamaulipas	José Mario Guajardo Varela	Ejecutado	Presidente municipal de Valle Hermoso	Partido de Acción Nacional (PAN)	Mayo 2010
Zacatecas	Joel Arteaga Vázquez	Ejecutado	Primer regidor del municipio de Calera	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Mayo 2010
Guerrero	Homero Lorenzo Ríos	Ejecutado	Diputado local	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	Septiembre 2008
Tamaulipas	Adriana Contreras	Renuncia por amenazas	Diputada local	Partido de Acción Nacional (PAN)	Mayo 2010
Durango	Yolanda Sifuentes Barba	Renuncia por amenazas	Presidencia Municipal	Coalición PAN, PRD y Convergencia	Mayo 2010
Sonora	Ernesto Cornejo Valenzuela	Atentado	Diputado federal	Partido de Acción Nacional (PAN)	Junio 2009
Tamaulipas	Horacio Garza	Atentado	Diputado federal	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Febrero 2007

Fuente: elaboración propia a partir de notas periodísticas.

Mediante estas acciones se impide el acceso a una ciudadanía política, lo que puede traducirse en un peligroso retroceso de la democracia de electores y en un obstáculo para la consolidación democrática del país.

Por otra parte, dentro los diversos análisis y debates entorno a la ciudadanía política está el tema del financiamiento a los partidos políticos y las campañas durante los procesos electorales.

Al respecto, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) hizo un análisis sobre la aplicación de la reforma electoral mexicana; para ello, comparó el financiamiento que los partidos reciben en México con el resto de América Latina, y la principal diferencia radica en el monto extremadamente elevado de la financiación pública directa³¹.

En términos del financiamiento público, el voto en las elecciones tiene un costo dieciocho veces mayor que el promedio en toda América Latina. El promedio que las naciones latinoamericanas destinan a financiamiento público es de 123 millones 226 mil 896 dólares, que contrasta sensiblemente con los 465 millones 21 mil 714 dólares que se canalizan³² en nuestro país³³. Esto es relevante debido a las implicaciones que puede tener en diversos ámbitos; por ejemplo, el alto costo económico que tiene para las y los mexicanos el acceso a la ciudadanía política.

Por otra parte, los partidos políticos se han conformado como los principales actores a través de los cuales la ciudadanía participa en la legislación y en la administración, deliberando junto con sus conciudadanos sobre lo que es justo e injusto, sobre lo que conviene o no conviene a la sociedad. En consecuencia, los partidos son los principales instrumentos de la participación de las y los ciudadanos en la vida de la sociedad³⁴.

El problema del caso mexicano es que la apuesta del fortalecimiento del sistema de partidos ha derivado en una

31 IFES, “Aplicación de la reforma electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada”, 29 de mayo de 2009, pág. 69. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/Informe_IFES_I.pdf>, a 24/09/2010.

32 García Ochoa, Sonia, “Carísimo el voto en México”, en *El Sol de Tijuana*. Disponible en: <<http://www.oem.com.mx/elsoldetijuana/notas/n1213263.htm>>, a 24/09/2010.

33 El financiamiento mexicano implica que cada voto o sufragio cuesta 17,24 dólares en promedio, lo que contrasta, por ejemplo, con los 41 centavos de dólar en Argentina, los 29 centavos de dólar en Brasil, en Colombia 1,95, Ecuador 1,09, Panamá 5,25, Uruguay 3,72, y el más elevado, sin contar a México, es el de Costa Rica, que asciende a 8,58 dólares. *Ibídem*.

34 Mena Keymer, Carlos Eduardo, “Rediseño de partidos políticos en América Latina”, en: *Cuadernos de CAPEL 45*. IIDH, Costa Rica, 1999. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/indice-cuaderno45.htm>, a 24/09/2010.

poderosa partidocracia, que llegó incluso a establecer en la Constitución Política a los partidos políticos como los únicos entes públicos que tienen garantizado un mayor presupuesto cada año, lo que no sucede en ningún otro caso, incluidos ámbitos como la educación y la salud.

El problema es que los partidos políticos enfrentan un momento de alta desconfianza como agentes de representación, lo cual es un desafío clave para el desarrollo democrático del país. De acuerdo al monitoreo mensual de Consulta Mitofsky, los partidos políticos son la institución peor evaluada por su nivel de confianza; únicamente el 7,1% de las y los encuestados dijeron sentir “muchísima confianza” por ellos, y les otorgaron una calificación promedio de 6³⁵ (ver Cuadro 3).

Cuadro 3
Instituciones con menor confianza promedio

INSTITUCIONES CON MENOR CONFIANZA PROMEDIO					
POSICIÓN	INSTITUCIÓN	% “MUCHA” CONFIANZA			CALIFICACIÓN PROMEDIO MAY/10
MAY/10		ABR/10	MAY/10	VARIACIÓN	
7	EMPRESARIOS	14.8	15.5	0.7	6.9
8	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	16.9	17.9	1.0	6.7
9	SENADORES	7.3	6.9	-0.4	6.1
10	SINDECATOS	7.4	7.2	-0.2	5.9
11	POLECA	8.2	7.2	-1.0	5.8
11	PARTIDOS POLÍTICOS	7.1	6.5	-0.6	5.8
11	DIPUTADOS	7.2	6.2	-1.0	5.8

Consulta Mitofsky, “Economía, gobierno y política, monitor mensual de Consulta Mitofsky”...

Esta tendencia permanece desde el 2008, cuando la mayor parte de la ciudadanía, es decir, siete de cada diez, mencionaba no tener “confianza”, y menos de un tercio (19%) de las y los ciudadanos decía confiar “algo” en los partidos³⁶.

Otro tema que debe discutirse dentro del marco del ejercicio de la ciudadanía política en México, es la falta

35 Consulta Mitofsky, “Economía, gobierno y política, monitor mensual de Consulta Mitofsky”, mayo 2010, pág. 13. Disponible en: <<http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=monitor-mitofsky>>, a 24/09/2010.

36 SEGOB, “Informe ENCUP 2008. Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, Secretaría de Gobernación, 2008. Disponible en: <[http://www.encup.gob.mx/cuartaENCUP/Anexo_2_Resultados_ENCUP_2008_\(Frecuencias\).pdf](http://www.encup.gob.mx/cuartaENCUP/Anexo_2_Resultados_ENCUP_2008_(Frecuencias).pdf)>, a 25/09/2010.

de regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de los mecanismos de democracia participativa y participación ciudadana: iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

En el ámbito estatal, la situación es diferente. En nueve de cada diez de las entidades federativas se contempla al menos una de las cuatro figuras de participación ciudadana³⁷, aunque prácticamente no se utilizan, de manera que en este nivel la dificultad radica en su no aplicación.

El hecho de que a nivel federal se carezca de otros mecanismos de participación ciudadana es uno de los grandes pendientes, al igual que completar el marco legal a nivel local. Así, el representante tendrá un mejor conocimiento del sentir de sus representados y éstos, a su vez, verán que han sido incluidos en la toma de decisiones y, por ende, en la construcción democrática del país.

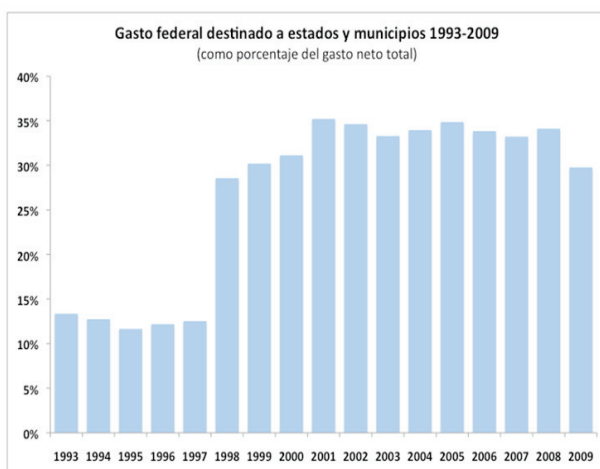
Dada su naturaleza de sistema federal, no puede hacerse a un lado que en estos diez años se ha generado un proceso ambivalente de descentralización del poder a las entidades federativas. Por un lado, tienen más recursos que nunca (ver Gráfica 1), más peso en las acciones políticas a nivel federal, pero, por el otro, los gobiernos locales tienen menos controles y contrapesos que nunca, lo que ha generado ejercicios autoritarios del poder, incluso con un claro retroceso de la transición democrática. Los casos de Oaxaca, Veracruz y Puebla resultan paradigmáticos en ese sentido³⁸.

37 Datos tomados del documento “Panorama de legislación favorable a la participación ciudadana en las entidades federativas de México”, elaborado por el Centro para el Desarrollo Democrático.

38 Para más detalle ver:

- a) Oaxaca: Servicios para una Educación Alternativa, AC. EDUCA, “Informe público sobre democracia y derechos humanos en Oaxaca 2007-2009”, Oaxaca, 2009.
- b) Veracruz: Red Civil Veracruzana (RECIVE), “Diagnóstico de las organizaciones sociales sobre derechos humanos en el Estado de Veracruz”, mimeo, noviembre de 2009.
- c) Puebla: Cacho, Lydia, *Memorias de una Infamia*. Grijalbo-Mondadori, México, 2007.

Gráfica 1



Fuente: Serdán Rosales, Alberto, “La pobreza en México: deuda pendiente de la revolución”, ponencia presentada el 27 de agosto del 2010 ante la Fundación Frederick Ebert México, en México, Distrito Federal.

Acorde con lo anterior, vemos algunos de los límites que existen hoy en día en México para un pleno ejercicio de la ciudadanía política, ya sea por la percepción ciudadana de poca certidumbre y transparencia de los procesos electorales, por la falta de un entorno plenamente democrático proclive a participar en el ejercicio del poder político, bien por la ausencia de un marco legal que amplíe los mecanismos de participación ciudadana o bien, por la limitada satisfacción de los resultados de los partidos políticos.

b) Respecto a la **ciudadanía civil**, integrada por el pleno ejercicio de los derechos para la libertad individual, hoy también podemos percibir importantes límites y, quizás, hasta retrocesos.

Ejemplo de ello es la libertad de expresión, considerada piedra angular de la sociedad libre y democrática, que permite a la ciudadanía participar en el espacio en donde se generan y discuten las ideas, así como acceder a la información necesaria que hace posible realizar la certificación ciudadana que demanda la nueva gestión pública.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos define la libertad de expresión como un derecho fundamental, inalienable e inherente a todas las personas, así como un requisito indispensable para la existencia de la sociedad democrática³⁹. Por eso, la libertad de expresión no debe ser utilizada para denostar y clausurar la viabilidad de las instituciones de la democracia. El pleno ejercicio de este derecho garantiza la construcción de una democracia de ciudadanas y ciudadanos. “La democracia de la ciudadanía debe estar pensada para que toda persona tenga derecho a ser tan activa en el espacio de lo público como lo determinen sus propias preferencias y necesidades. Todos deben poder participar y perseguir lícitamente sus fines”⁴⁰.

La situación que se vive en esta materia representa un contexto de grave violación a los derechos humanos por acción y omisión. Hay agentes del Estado y criminales que atacan a los periodistas y generalmente no hay culpables por estos delitos, en una situación de alarmante impunidad que genera más violencia contra periodistas y medios de comunicación.

La situación de la libertad de expresión en México está en una aguda crisis. Homicidios, levantones, desapariciones, secuestros, golpizas, ataques a o delante de familiares, granadazos, tiroteos, amenazas cumplidas y pendientes, no son un catálogo de delitos y prácticas de las más obscuras etapas del autoritarismo mexicano, son sólo parte de una larga y patética lista de ataques que están viviendo los periodistas y medios de comunicación. Distintos organismos nacionales e internacionales han advertido sobre la gravedad de la situación. México es considerado ya como uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo, sólo superado por Irak⁴¹.

Para las y los mexicanos la libertad de expresión es una de las libertades más apreciadas, junto con la libertad

39 Primer Principio de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108 periodo ordinario de sesiones.

40 Orellana Moyao, Alfredo, “La empresa de la democracia, ¿ciudadanos, consumidores o accionistas?”, en: *Revista Este País*, marzo, 2006, pág. 18.

41 Para más detalle ver el portal de internet de CENCOS: <<http://www.cencos.org>>.

de circulación, de acuerdo con Consulta Mitofsky. Sin embargo, uno de cada cuatro ciudadanos y ciudadanas estaría dispuesto a sacrificar su libertad de expresión a cambio de mejores condiciones económicas, lo cual es muy grave, pues eso deslegitima los términos de la democracia⁴². Este hecho constituye una de los mayores déficits y riesgos de la democracia en México y en América Latina. Se genera así una perversa condición de suponer que la cesión de derechos es la forma para la satisfacción de otros derechos fundamentales. El PNUD ha advertido ya sobre estos riesgos (ver Cuadro 4).

Cuadro 4
Libertad de expresión



Consulta Mitofsky-Universidad Iberoamericana, “Encuesta sobre libertad de prensa en México”...

Asimismo, tres de cada diez ciudadanas y ciudadanos consideran que la delincuencia organizada es mayor obstáculo a la libertad de prensa, proporción mayor a la que piensa que es el gobierno quien la obstaculiza. Además, existe un sentimiento en cuatro de cada diez mexicanos de que las

⁴² Consulta Mitofsky-Universidad Iberoamericana, “Encuesta sobre libertad de prensa en México”, Consulta Mitofsky, 2009. Disponible en: <<http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=libertad-prensa-mx>>, a 23/09/2010.

noticias están ocultando cosas, y en uno de cada cuatro casos se piensa que las exageran⁴³.

Otra lectura del estado de la ciudadanía civil en México se ilustra a través de la inseguridad ciudadana, la cual no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia, pues se ponen en duda premisas básicas como la justicia, la protección del Estado a la persona, las familias, las comunidades e incluso la seguridad patrimonial, y se afecta la estabilidad para el desarrollo económico, entre otros.

La inseguridad, los enfrentamientos y el ajuste de cuentas, son fenómenos que siguen presentes en forma cotidiana en diversos espacios sociales del país. Para uno de cada cuatro ciudadanas y ciudadanos, el principal problema que enfrenta el país está relacionado con la seguridad. Asimismo, ocho de cada diez mexicanas y mexicanos considera que ha empeorado respecto del 2009⁴⁴. El comportamiento en las percepciones ciudadanas durante el trimestre trece de este sexenio, estuvo marcado por indicadores que destacaron la inseguridad como problema permanente.

El funcionamiento del aparato estatal de justicia constituye uno de los grandes cuellos de botella de la democracia mexicana. La prevención de delito y la procuración, impartición y administración de justicia, tienen debilidades de tal magnitud, que la impunidad y la corrupción parecen la norma y se manda el mensaje de que no todos y todas somos iguales ante la ley, sino que está en función de nuestro dinero, relaciones sociales y políticas, e incluso en función de nuestro lugar de residencia⁴⁵.

43 Ibídem.

44 Consulta Mitofsky, “México. Evaluación de gobierno 15 trimestres”...

45 Para más detalle ver: Bergman, Marcelo, *Procuración de justicia en las entidades federativas. La eficacia del gasto fiscal de las procuradurías estatales*. CIDE, México, 2009. Disponible en: <<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2040.pdf>>; Magaloni Kerpel, Ana, *Arbitrariedad e ineficacia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*. CIDE, México, 2007. Disponible en: <<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2026.pdf>>; Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, AC., datos y estadísticas disponibles en: <<http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.asp>>.

Entre 2000 y 2008, cerca de 18 y medio millones de ciudadanos y ciudadanas experimentaron algún tipo de delito y no presentaron recurso alguno ante la autoridad. Las denuncias presentadas en el mismo periodo fueron 13.8 millones, lo que señala un déficit importante en la impartición de justicia en México. Ahora bien, en la escasa capacidad de respuesta de la autoridad contra el delito se documenta la preocupante pérdida de confianza en el Ministerio Público y en el sistema judicial⁴⁶.

De acuerdo a la encuesta nacional sobre la percepción de seguridad ciudadana en México, publicada por México Unido Contra la Delincuencia A. C. y Consulta Mitofsky, las y los ciudadanos sienten que la inseguridad en México ha ido en aumento. Las y los mexicanos confían menos en la policía, y el ejército, una de las instituciones mejor evaluadas, ha perdido confianza entre la ciudadanía. Sólo el 36,8% de la población se encuentra confiada en que el Ejecutivo ha tenido saldos positivos en su combate a la delincuencia⁴⁷.

Estos datos son relevantes porque la inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano al limitar las posibilidades individuales para concebir y concretar un proyecto de vida. Además, erosiona la cooperación social y la vida cívica necesaria para tal efecto⁴⁸.

En aras de combatir al narcotráfico y la delincuencia organizada, el gobierno federal ha puesto en marcha diversas medidas que ponen en entredicho los fundamentos de una sociedad democrática. Tal es el caso de la militarización de las tareas de seguridad⁴⁹. Esto es muy trascendente en la

46 Rodríguez Sumano, Abelardo, "México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional", en: Benítez Manaut, Raúl, Abelardo Rodríguez Sumano y Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. CASEDE, México, 2009, pág. 42.

47 Consulta Mitofsky, "Percepción ciudadana sobre la seguridad en México", México Unido Contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, abril 2010. Disponible en: <<http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=seguridad-mexico-mucd>>, a 24/09/2010.

48 Rojas Aravena, Francisco y Manuela Mesa, (In)Seguridad y violencia en América Latina un reto para la democracia. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2008, pág. 5 Disponible en: <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/17790/original/In_seguridad_y_violencia_en_America_Latina.pdf>, a 25/09/2020.

49 Forme Miguel Agustín Pro Juárez de Derechos Humanos (PRODH), *Informe sociedad amenazada. Violencia e impunidad, rostros del México actual*. México, 2010, pág. 48.

medida que no es posible asegurar términos de gobernabilidad democrática sin una eficiente seguridad ciudadana por parte del Estado y sin privilegiar la producción de justicia por encima de la administración de venganza.

Así, los y las ciudadanos enfrentan un crítico dilema, ceder derechos a cambio de ofertas de seguridad, pues la búsqueda de ésta ha generado en la práctica ceder derechos por el tipo de política y estrategia que se implementan. No debe perderse de vista que este dilema, a la luz de un Estado Democrático de Derecho, es falso, pues la seguridad es en sí un derecho e implica que el Estado no puede cometer delitos para combatir delitos.

Por otro lado, también es pertinente subrayar algunos de los logros de esta década. Se puede señalar que unos de los avances más significativos en esta materia tiene que ver con el reconocimiento al derecho a la información y al acceso a la información pública, así como los avances en materia de no discriminación. Sin duda, estos dos conjuntos de derechos representan avances significativos no sólo en cuanto al ejercicio de derechos, sino en lo que se refiere a la creación de leyes e instituciones, tanto federales como locales, que ayuden a garantizarlos⁵⁰. Dado su carácter fundamental, además es preciso ubicar que el impacto del ejercicio de estos derechos tiene alcances en otros ámbitos, como el político.

- c) Finalmente, la **ciudadanía social** nos lleva a no perder de vista los déficits sociales derivados de la pobreza y la falta de oportunidades para el desarrollo de las personas.

La pobreza se presenta como un elemento que niega la igualdad de oportunidades y el desarrollo físico y social de las personas y, por ende, el ejercicio de los derechos humanos, convirtiéndose en una de las principales amenazas a la seguridad humana en un sentido amplio del concepto⁵¹.

50 Tal es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), entre otros.

51 “Hay una relación estrecha entre la seguridad humana y el desarrollo humano. Mientras la seguridad humana se encarga de analizar los riesgos negativos que pueden afectar el desarrollo de las personas, el desarrollo muestra los avances que se han dado anualmente en un país. La seguridad humana muestra la vulnerabilidad de las y los habitantes de un país, y por ende los obstáculos a que se enfrentan para alcanzar el

En 2008, el mundo experimentó la peor crisis financiera desde la Gran Depresión de 1929. Esta recesión se está convirtiendo rápidamente en una crisis humana y de desarrollo. A pesar de que la crisis tuvo su origen en Estados Unidos, a medida que crece y se profundiza, su impacto se siente en los países en desarrollo, los cuales, al carecer de recursos, son incapaces de responder con medidas paliativas, hecho que ha colocado en situación de peligro la supervivencia de millones de personas.

Las consecuencias inmediatas están a la vista: quiebra de bancos, colapso de los mercados de valores, alteración de los tipos de cambio. Se desplomaron las estimaciones sobre el crecimiento económico, disminuyó la creación de empleos y se redujeron los ingresos familiares⁵².

La capacidad limitada y a menudo insuficiente del país para cumplir sus funciones, como fomentar un crecimiento incluyente y manejar las amenazas, está erosionando los logros alcanzados en materia democrática. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre 18 y 30 millones de personas podrían quedar desempleadas a consecuencia de la crisis económica mundial. En México, sólo en el último trimestre de 2008 se registraron 750 mil personas desocupadas más que en el mismo trimestre del 2007⁵³.

Este contexto de crisis económica interpela la capacidad de la democracia para dar respuestas efectivas. Esto tiene lugar en un espacio en el que la generación de consensos amplios por parte de las instituciones democráticas, puede ser el principal aporte para amortiguar los impactos de la recesión o del lento crecimiento.

Por disposición legal – Ley General de Desarrollo Social –, México cuenta con una metodología para hacer una medición oficial de lo que se ha denominado **pobreza multidimensional**, la cual tiene un enfoque de derechos

desarrollo”. CDHDF, “Informe especial sobre seguridad humana en la Ciudad de México 2006-2008”, México, 2008, pág. 42.

52 Aguayo Quezada, Sergio, *México, todo en cifras*. Aguilar, México, 2008, pág. 75.

53 Fundación Este País, “Para reanimar la economía. Medidas gubernamentales para enfrentar la crisis”, 2009. Disponible en: <http://estepais.com/inicio/historicos/216/13_indicadores_fundacion.pdf>, a 25/09/2010.

sociales y puede distinguir la política económica y social, así como analizar diferentes grupos poblacionales. Dicha información es presentada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

“La pobreza multidimensional incorpora tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. De acuerdo con esta nueva concepción, una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos en uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. [...] Se considera pobreza multidimensional extrema a la población que presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, aun si dedicaran todo su ingreso para ese fin”⁵⁴.

En relación con la **pobreza por ingresos** a nivel nacional, en todos sus niveles, se muestra un incremento entre el 2006 y 2008, pues el número de personas **pobres alimentarias** aumentó de 14.4 a 19.5 millones, es decir, de 13,8% a 18,2% de la población. El número de personas en **pobreza de patrimonio**⁵⁵ pasó de 44.7 a 50.6 millones, lo que significa un cambio de 42,6% a 47,4% de la población.

Asimismo, en las zonas rurales se registró un incremento puntual en todos los niveles de pobreza durante este periodo. La pobreza alimentaria en las zonas urbanas aumentó de 7,5% a 10,6%. El número de personas en condición de pobreza alimentaria se incrementó de 5.0 a 7.2 millones y el de personas en pobreza de patrimonio pasó de 23.6 a 27.2 millones. De esta manera, las estimaciones de pobreza del

54 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Coneval da a conocer la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza”, México, diciembre de 2009. Disponible en: <<http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/prensa/6112.pdf>>, a 26/98/2010.

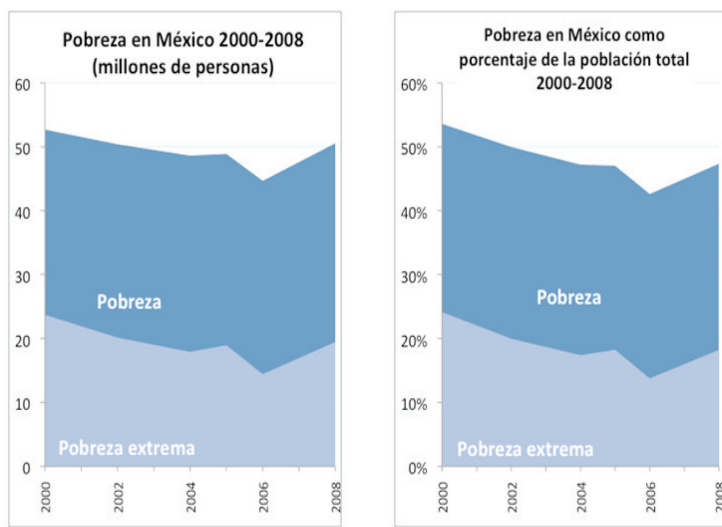
55 Para el CONEVAL esto significa que, en promedio, cada persona al interior de estos hogares tuvo un ingreso total inferior a 1.905 pesos mensuales en el área urbana y menor a 1.282 pesos en el área rural.

año 2008 reflejan el inicio de la situación económica adversa a nivel internacional y nacional⁵⁶.

La población rural – menor a 15 mil habitantes – se encuentra en mayor situación de vulnerabilidad. Ejemplo de ello es que durante el 2008 la pobreza de patrimonio aquejó a 60,8% de esta población, mientras que en las zonas urbanas ascendió a 39,8%. Lo anterior implica que alrededor de 23.4 y 27.2 millones de personas eran pobres de patrimonio a nivel rural y urbano, respectivamente⁵⁷ (ver Gráfica 2).

Gráfica 2

La reducción de la pobreza en los últimos diez años ha sido discreta...



Fuente: Serdán Rosales, Alberto, “La pobreza en México: deuda pendiente de la revolución”...

⁵⁶ CONEVAL, *Cifras sobre la pobreza por ingresos en México para el periodo 1992-2008*. México, pág. 3.

⁵⁷ *Ibíd.*

En términos generales, la disminución de la pobreza ha sido muy discreta, pues entre 1992 y el 2008 la pobreza de patrimonio bajó de 53,1% a 47,4%. Sin embargo, el número de personas en esta condición de pobreza se incrementó de 46.1 a 50.6 millones⁵⁸. Lo anterior nos refleja que las políticas públicas en materia de pobreza no han logrado eliminarla, y que las familias no han conseguido incrementar sus ingresos. Esto a pesar de lo que reflejan algunos indicadores en diversos rubros, como acceso a la salud, educación y vivienda.

Junto con la recesión, en el caso de México no pueden soslayarse las consecuencias que para la economía tuvo la alerta sanitaria del virus AH1N1 que se presentó durante los primeros meses del 2009. Para mayo de 2009 los motores de la economía mexicana intensificaron los despidos tras la paralización parcial de la economía por la alerta sanitaria y los efectos de la recesión; así, desde el último trimestre del 2008 al primero del 2009, hubo una baja del 8,2% en el producto interno bruto⁵⁹. El empleo formal registró una caída anual de 3,9%, la más severa en 13 años⁶⁰.

Si analizamos algunos datos del empleo entre el 2000 y el primer trimestre del 2010, veremos que la situación no ha sido muy alentadora, pues en ese periodo la población económicamente activa pasó de 39.3 millones de habitantes a 47 millones en el 2009, con un leve descenso a casi 46 millones en este año⁶¹.

Asimismo, la población en empleo informal tuvo un incremento importante, al pasar de 10.3 millones de habitantes en el 2000 a 12.5 en el primer trimestre del 2010. En el mismo periodo también hubo una alza importante en la tasa de desempleo al pasar de 2,3 a 5,3%⁶² (ver gráficas 3 y 4).

58 CONEVAL, *Cifras sobre la pobreza por ingresos en México para el periodo 1992-2008...* pág. 2.

59 Martínez, José Manuel, “El empleo en México cae como en 1996”, en: *CNNexpansión.com*, 16 de junio de 2009.

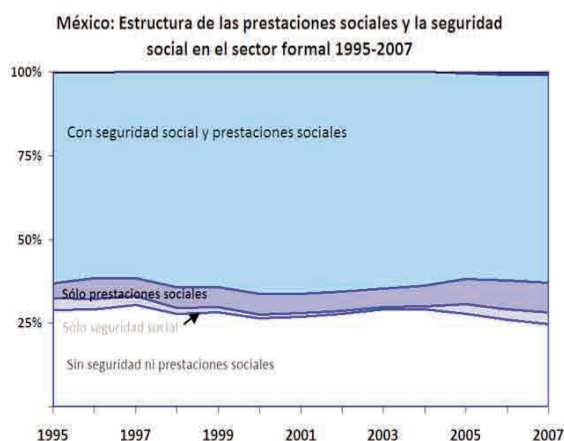
60 *Ibíd.*

61 Romero, Carmen L., “Acontecer diario. Síntesis periodística”, *Suplemento enfoque del periódico Reforma*, domingo 4 de julio de 2010. Disponible en: <http://cartamesoamericanasintesis.blogspot.com/2010/07/acontecer-diario_04.html>, a 26/09/2010.

62 *Ibíd.*

Gráfica 3

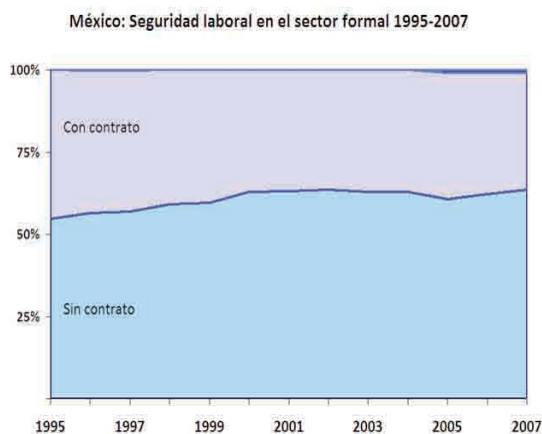
El sector formal no mejora la calidad de vida en todos los sentidos...



Fuente: Serdán Rosales, Alberto, “La pobreza en México: deuda pendiente de la revolución”...

Gráfica 4

Con un alto nivel de inseguridad...



Fuente: Serdán Rosales, Alberto, “La pobreza en México: deuda pendiente de la revolución”...

Asimismo, en el país la distribución de la riqueza es profundamente inequitativa: el 10% de la población más pobre concentra el 2,4% del ingreso total, mientras que el 10% de la población más rica aglutina el 34,5%. De esta manera, nuestro país se coloca como uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad en la distribución del ingreso⁶³.

El reparto desigual de la riqueza es determinante en la forma en que se percibe la sociedad mexicana. De acuerdo con la encuesta de Parametría, el 37% de las y los mexicanos considera que su sociedad se parece a una especie de “tornillo”, situación que coloca a unos cuantos en la cima – ricos –, a poca gente en medio – clase media – y a la mayoría de las personas hasta abajo – pobres⁶⁴. En tanto el 37% de las y los encuestados indica que la estructura de la sociedad mexicana se asemeja más a una “pirámide”, es decir, con una minoría de individuos en la cumbre, con más gente en medio y casi todos en la base. Para las y los mexicanos, la distribución de la riqueza debería equipararse en los diversos grupos sociales de manera que tengan acceso a oportunidades y una buena calidad de vida.

Fenómenos como la concentración de la riqueza, el desempleo y el aumento de impuestos dejan al descubierto una creciente incapacidad del Estado no sólo para canalizar y afrontar exitosamente las demandas sociales de diverso signo, sino también un rezago de las propias respuestas gubernamentales que provoca un malestar social creciente.

Según las recientes investigaciones, las familias mexicanas pobres han experimentado una transición profunda en las últimas décadas. En los años ochenta sorprendieron por su capacidad para generar ingresos de distintas fuentes y para recurrir a otros mecanismos que les permitieron enfrentar los bajos salarios y la reducción del Estado de bienestar. Sin embargo, con la profundización del modelo neoliberal y su consecuente reducción de empleos, en los últimos años los investigadores han encontrado serios problemas para que las familias pobres intensifiquen el uso de su fuerza de trabajo. González de la Rocha advierte que “es necesario un cambio

63 Aguayo Quezada, Sergio, *México, todo en cifras...* págs. 100-101.

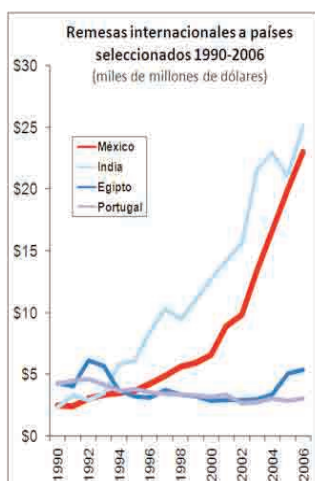
64 Parametría, “Cómo es y cómo quisieran los mexicanos que fuera su sociedad”, 2008. Disponible en: <http://www.amai.org/pdfs/revista-amai/AMAI-17_art5.pdf>, a 24/09/2010.

de enfoque puesto que las opciones para los pobres son cada vez más escasas y los límites para la ‘capacidad ingeniosa de adaptación’ son ya evidentes”⁶⁵. Además de la limitación de sus recursos para enfrentar la realidad, las familias pobres enfrentan cada vez más obstáculos.

Esta situación de pobreza ha tenido en la migración una válvula de escape. El peso específico que juega en la economía de las familias mexicanas el dinero enviado por los migrantes mexicanos desde Estados Unidos es cada vez mayor. De hecho, en ésta década ha tenido un crecimiento impresionante (ver Gráfica 5).

Gráfica 5

Las remesas han jugado un papel fundamental en los ingresos de los hogares...



Remesas como porcentaje del ingreso corriente de los hogares mexicanos por quintiles*
(2000-2006)

	Hogares pobres					Hogares ricos	
	I	II	III	IV	V		
2000	57%	48%	49%	51%	43%		
2002	57%	51%	49%	44%	26%		
2004	68%	48%	43%	41%	51%		
2005	60%	54%	51%	35%	21%		
2006	60%	46%	53%	41%	32%		
Promedio	60%	49%	49%	42%	35%		

*Sólo para aquellos hogares que recibieron remesas

Fuente: Serdán Rosales, Alberto, “La pobreza en México: deuda pendiente de la revolución”...

65 González de la Rocha, Mercedes, “De los ‘recursos de la pobreza’ a la ‘pobreza de recursos’ y a las ‘desventajas acumuladas’”, en: *Latin American Research Review*, vol. 39, no. 1, University of Texas Press, 2004, pág. 194.

Esto ha llevado a que los términos pobreza y marginación resulten insuficientes para definir la problemática de amplios sectores de la población. Por ello se ha recurrido al concepto de “exclusión social”, que ha sido retomado en los últimos años desde dos preocupaciones: el de las familias y el de los procesos de democratización y su relación con la vigencia de los derechos humanos⁶⁶. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la exclusión social resulta inaceptable porque implica la negación de dichos derechos, que, además de impedir el desarrollo, alimenta la frustración, la discriminación y el descontento político.

En la medida que las condiciones de exclusión alcanzan a mayor número de personas y grupos sociales, como pobres, migrantes, víctimas de trata, entre otros, se vuelve difícil la participación de la sociedad civil y, con ello, la vigencia de la democracia política. Por eso, tanto la pobreza como la exclusión plantean un desafío a los ideales de la ciudadanía, los derechos humanos y la participación en la sociedad y en el estado de los diversos países del subcontinente. “Dada la situación actual del mundo y especialmente de nuestra región, comprender las cuestiones de la exclusión es, sin ninguna duda, **urgente y prioritario**”⁶⁷.

Mientras los problemas económicos y sociales continúen incrementando las desigualdades y la exclusión social, la ciudadanía integral no se verá realizada. Esto es relevante porque la desigualdad económica se refleja en muchas otras y, entre ellas, en la desigualdad de poder⁶⁸. Ya se mencionaba, por ejemplo, en el rubro de **ciudadanía civil**, que uno de cada cuatro mexicanos y mexicanas estaría dispuesto a sacrificar su libertad de expresión a cambio de mejores condiciones económicas.

De esta manera, asistimos, en parte por las condiciones de desigualdad y pobreza, a una profundización de la brecha entre ciudadanos e instituciones, ciudadanos y partidos⁶⁹. Sabemos, desde hace tiempo, que la democratización

66 Ibídem.

67 Jelin, Elizabeth, “Exclusión, memorias y luchas políticas”, en: Mato, Daniel (comp.), *Cultura, política y sociedad*. CLACSO, Buenos Aires, 2005, pág. 221.

68 PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda de construcción de ciudadanía en América Latina...* pág. 13.

69 Ibídem.

política no produce automáticamente un fortalecimiento de la sociedad civil, una cultura de la ciudadanía y un sentido de responsabilidad social, sino que resulta necesario llevar a cabo grandes esfuerzos para que la participación de la población en la comunidad política no caiga por debajo de un umbral mínimo y la exclusión no abone la ausencia de participación.

4. Comentarios finales

El ejercicio pleno de una ciudadanía integral constituye una herramienta para determinar la calidad de la democracia y su sustentabilidad. No obstante, hay mínimos de ciudadanía y, por debajo de esos mínimos, estaremos frente a una débil democracia o incluso ante algo lejano a ella.

Desde esta perspectiva, a lo largo de este trabajo se han analizado diversos aspectos del ejercicio de ciudadanía en México, lo que denota que en varios aspectos está por debajo de los mínimos legítimos.

Por consecuencia, los desafíos de una nueva ciudadanía tendrán que relacionarse necesariamente con la progresividad de los derechos humanos, con la institucionalización de políticas públicas regidas bajo los principios de equidad de género, no discriminación, igualdad de oportunidades, transparencia y rendición de cuentas, y con un profundo proceso de reconocimiento de las diferencias.

En este escenario, es preciso apuntalar hacia la construcción de una sociedad democrática, con ciudadanas y ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones en el espacio de la participación política y social. A pesar de lo elemental de esta definición, ella contiene los retos fundamentales para la formación de una ciudadanía que acepte los principios que regulan la convivencia; un sujeto de derecho, en su capacidad de ser con los otros y de construir el orden social.

Por ello, es necesario que en México se avance en la edificación de una ciudadanía social que responda a las dinámicas sociales, económicas, demográficas y de inseguridad que imperan en el país, a partir de la lucha contra la pobreza y de la creación de empleos de calidad

“Para hacer frente a estos enormes retos se requiere la reconstrucción del poder democrático y una nueva visión del Estado. Por ello, el debate sobre poder y Estado debe estar en el centro de la democracia”⁷⁰.

Hoy es necesario transitar a una ciudadanía renovada, en donde los derechos humanos no sólo se conciben como un catálogo de reglas de protección de la libertad, igualdad y dignidad humana, sino además, constituyan los principios que regulen la convivencia social a partir del reconocimiento de las obligaciones, las responsabilidades, las garantías y las prerrogativas de los demás.

Si bien la satisfacción de los resultados de la transición es todavía muy limitada y un amplio conjunto de ciudadanas y ciudadanos no está satisfecho, es importante que las y los mexicanos continúen valorando positivamente a la democracia y los derechos que en ella se ejercen. Hay que diferenciar los descontentos y decepciones en la democracia con la decepciones de la democracia.

El desafío de revertir el estancamiento y, en su caso, la regresión de la transición democrática en México, obliga al desarrollo de nuevas agendas, formas de construcción de ciudadanía y generación de procesos donde la vigencia de los derechos humanos se haga realidad para todos y todas. Esto implica dotar de contenido plano a la democracia como un complejo sistema de ejercicio de derechos y de vivencia de valores que la hacen posible.

70 Ibídem.

El bien común. Principio de la democracia, la ciudadanía y los derechos humanos

*Rodolfo Cardenal**

La desigualdad y la exclusión, además de empobrecer, impiden la democratización de la sociedad y del Estado, la concreción de la ciudadanía y la observancia de los derechos humanos. Sin negar el impacto de la pobreza en millones de seres humanos, la desigualdad y la exclusión son aún más devastadoras. Los avances democráticos de las dos últimas décadas en Centroamérica no han contribuido mucho a la superación de estos dos males. Los gobiernos de algunos países han disminuido la tasa de pobreza – cuyo criterio de medición, por otro lado, es una cuestión muy debatida por sus implicaciones políticas¹ –, pero la desigualdad y la exclusión, legados de la época neoliberal y productos de la indiferencia gubernamental ante los perdedores, se han extendido y profundizado.

En sociedades formalmente democráticas, la profundización y consolidación de la desigualdad y de la exclusión pareciera indicar que éstas son inherentes a la democracia. Es decir, democracia no equivale a igualdad, inclusión y bienestar. O bien, los cambios sociales necesarios para concretarlas son incompatibles con la democracia. En cualquier caso, el

* Nicaragüense. Es licenciado en Filosofía por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” de El Salvador, y en Teología por la Universidad Sant Cugat del Vallés de España. También posee estudios de postgrado por la Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos. Se ha desempeñado como Profesor de Historia y Vicerrector Académico y Social en la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. Fue investigador del Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, de la Universidad Centroamericana de Nicaragua.

1 Los gobiernos tienden a bajar los mínimos para así mostrar avances en la disminución de la tasa de pobreza.

sistema político latinoamericano todavía no ha instaurado una democratización que impulse reformas estructurales, orientadas a la creación de sociedades iguales, inclusivas y de bienestar generalizado. No es obvio, por lo tanto, que los avances democráticos se correspondan con una mayor observancia de los derechos humanos y de ciudadanía. Al contrario, su ausencia impide valorar, en su justa dimensión, los avances democráticos conseguidos en las últimas dos décadas. La confusa combinación de nacionalismo y populismo y de derecha e izquierda ha desembocado en una política ineficaz, cuando no ha hecho colapsar el sistema. El desafío del cambio social ha sido asumido en la actualidad por partidos y movimientos que, en términos generales, se esfuerzan por vincular la lucha por la democracia con el combate contra la desigualdad y la exclusión. Pero los resultados obtenidos, al menos hasta ahora, no satisfacen las expectativas, cuando no adolecen de ambigüedades e incluso de contradicciones. El incumplimiento de las promesas genera cada vez más impaciencia, malestar y frustración entre la población.

Las siguientes reflexiones, que deben mucho al pensamiento de Ignacio Ellacuría, intentan repensar los derechos humanos desde la perspectiva de la desigualdad y la exclusión. Parten de la negación de esos derechos, porque su verdad no se revela en la discusión teórica, sino en su concreción práctica. La raíz profunda de la negación se encuentra en la realidad negada, que no puede llegar a ser aquello que podría o debería ser. Individuos, grupos, estructuras e instituciones se lo impiden. No obstante, aquí interviene la teoría para descubrir la historicidad del derecho negado y deseable, así como la dirección que debe adoptar la acción para establecer estructuras e instituciones justas, que superen la realidad negadora del derecho. La perspectiva, por lo tanto, es la de las mayorías que sufren la desigualdad y la exclusión. Son sus derechos los que son negados de forma constante y masiva. En consecuencia, la democracia y la ciudadanía también deben plantearse desde aquello que impide su desarrollo y consolidación.

Esta aproximación no es común, pues adopta la perspectiva de las víctimas o mira la realidad histórica desde su reverso. No obstante, ella permite verificar con facilidad conceptos como democracia, ciudadanía y derechos humanos. La realidad

histórica se muestra de una forma muy diferente cuando se analiza desde la situación real de la mayor parte de los seres humanos. Esta no es sólo una cuestión de conocimiento, sino que, además, es también política y ética. El bien común se entiende aquí como principio, no en el sentido de proponer una tesis o una teoría, sino como un punto de partida con potencial para desatar un dinamismo que puede dar inicio a un nuevo comienzo y así, crear realidades nuevas.

1. La realidad centroamericana

Los acuerdos de paz que pusieron fin a los conflictos armados de Nicaragua, El Salvador y Guatemala y propiciaron la desmilitarización de Honduras y de la frontera norte de Costa Rica, fueron presentados como una transición hacia la democracia en la región centroamericana. Hubo quien habló con ligereza del retorno a la democracia como si ésta hubiese sido la norma². No se puede retornar a lo que nunca ha sido realidad. Los acuerdos de paz de El Salvador y su cumplimiento fueron saludados como ejemplares por Naciones Unidas y algunos gobiernos occidentales. Sin embargo, la realidad se impuso y desveló su verdadero alcance. Esos acuerdos pusieron fin a los conflictos armados y a la militarización de gobiernos y sociedades, pero no condujeron a la democratización y mucho menos a la paz. En la actualidad, en Guatemala, Honduras y El Salvador se producen más muertes violentas que durante el conflicto armado. La delincuencia común y el crimen organizado, así como la inseguridad y el miedo, son realidades cotidianas en todos los países, con la excepción, quizás, de Costa Rica. Las elevadas tasas de homicidios y robos y la generalización de la violencia social, que mantienen atemorizada a la sociedad, impiden hablar de paz con propiedad. La institucionalidad es débil, ineficiente, muy cara y corrupta. Pero esto no obsta para la celebración regular de elecciones, la alternancia en el poder, ni para que los funcionarios electos concluyan su mandato – con la excepción de Honduras.

La democratización no se produjo porque las estructuras y la mentalidad que promovieron la concentración del poder económico y político, la represión violenta, la corrupción y la violación masiva de los derechos humanos, permanecieron intactas. Cambiaron algunas cúpulas y quizás la forma

2 Sólo lo había sido en Costa Rica.

de seleccionarlás, pero no las prácticas ni la cultura de la dictadura militar. Por lo tanto, tampoco los vicios del gobierno autoritario – la arbitrariedad, la corrupción y la represión violenta. La preferencia por la solución autoritaria, e incluso violenta, no es exclusiva de las élites económicas y políticas, sino que es compartida también por la mayoría de la sociedad centroamericana. Las encuestas comprueban de manera consistente que la opinión pública, cansada de la ausencia de Estado, desesperada por la arbitrariedad y la inseguridad, y agobiada por la falta de horizonte, prefiere prácticas reñidas con la democracia. Tal vez Guatemala sea el caso extremo, ya que la pena de muerte, la ejecución extrajudicial, el linchamiento popular y la criminalización de la protesta social tienen mucha aceptación. Ahora bien, el reclamo del líder autoritario es general y las políticas de “mano dura” arrojan réditos electorales y cuotas de popularidad nada despreciables para políticos ambiciosos e inescrupulosos. Estas preferencias muestran que la sociedad centroamericana parece apreciar más el autoritarismo y la represión violenta, que alimentan una falsa imagen de seguridad ciudadana, que las libertades democráticas. Más aún, éstas son rechazadas abiertamente con argumentos especiosos, difundidos por funcionarios, políticos, empresarios y empresas mediáticas. Al valorar el poco aprecio por las libertades democráticas no hay que olvidar, ni minusvalorar, que Centroamérica siempre ha vivido bajo regímenes autoritarios y violentos. Tampoco pueden desconocerse los esfuerzos democratizadores, pero éstos han sido breves, no han dejado huella y en ningún caso se han convertido en referente obligado. Corresponde a los historiadores dar cuenta del cómo y porqué de esta realidad.

La finalización del conflicto armado no trajo la democratización pero sí el ajuste estructural, impulsado por Estados Unidos, los bancos multilaterales y la élite local y transnacional. La privatización, la desregulación y la reducción de la intervención gubernamental en la economía y la sociedad aceleraron el ritmo de acumulación de la riqueza y su concentración, al mismo tiempo que precipitaban la extensión y profundización de la desigualdad, la exclusión y la pobreza. La prometida libertad de mercado y competencia acabaron convertidas en monopolios y oligopolios transnacionales. El prometido derrame de la riqueza generada por la liberalización tampoco se cumplió, pues la capacidad del vaso aumentó al mismo ritmo que aquélla. Al cabo de

pocos años, las mismas instituciones que impusieron la política neoliberal introdujeron programas para aminorar el impacto económico en los sectores más vulnerables. Aunque positivos en sí mismos, puesto que ayudan a sobrevivir, esos programas no liberan de la pobreza. Al contrario, la dinámica del capitalismo neoliberal empuja con fuerza a las clases medias hacia la línea de la pobreza. El neoliberalismo no contribuyó a la democratización; quizás nunca fue esa su intención. En cambio, favoreció la concentración de la riqueza de una forma nunca antes vista, al mismo tiempo que deterioraba el nivel de vida de la población centroamericana – incluso en Costa Rica –, aumentaba el flujo migratorio, subía la tasa de homicidios y permitía el surgimiento de nuevos grupos armados, que generalizaron la violencia. Por eso, Centroamérica ocupa posiciones bajas en los índices de desarrollo humano, institucionalidad y transparencia.

No es este el sitio para analizar el orden económico neoliberal. Basta mencionar algunos indicadores significativos para hacerse cargo de la desigualdad, la exclusión y la pobreza prevalecientes. La actual crisis del capitalismo ha empeorado el desempleo, ya de por sí elevado. Casi el 18 por ciento de la población entre 18 y 25 años se encuentra sin empleo. El crecimiento económico reciente, más vigoroso de lo esperado, no repercutirá en la reducción del desempleo en el corto plazo. La recuperación del empleo depende, en gran medida, de la reactivación de la economía estadounidense, a la cual la centroamericana se encuentra muy vinculada. La carga tributaria de Centroamérica es una de las más bajas de América Latina, que ya de por sí es bastante baja. Oscila entre el 11 por ciento en Guatemala y el 18 por ciento en Nicaragua. Predomina el impuesto indirecto al valor agregado. Abundan las exoneraciones y las exenciones, que privilegian a los más ricos, lo cual, a su vez, favorece la evasión y la elusión. La tasa de evasión del impuesto sobre la renta en Guatemala es del 63 por ciento y del 45 por ciento en El Salvador. El quintil donde se concentra el ingreso nacional se ha opuesto a los esfuerzos gubernamentales para erradicar el privilegio y combatir el fraude tributario y ha obstaculizado la negociación de un pacto fiscal con diversos argumentos – huida de capitales, disminución de la inversión, acoso o persecución del fisco, etc. La escasez de recursos financieros limita el gasto social que, en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, no llega al 10 por ciento como proporción de la actividad

económica de 2009. En Costa Rica, en cambio, representa el 18 por ciento. En los cuatro primeros países, el gasto social per cápita asciende a 178 dólares, mientras que en Costa Rica, supera los mil dólares. El 64 por ciento de la población de Costa Rica goza de la protección de la pensión y la jubilación, mientras que solo el 14 por ciento tiene estos beneficios en los otros países. De 176 países, Honduras es el tercero más vulnerable y Nicaragua el quinto. Así, los dos países más pobres de Centroamérica son también los más vulnerables. Cada nueva catástrofe significa aumento de la pobreza y sus consecuencias sociales. Guatemala y El Salvador ocupan las posiciones 24 y 37, respectivamente. Costa Rica, la posición 61. La cultura de la violencia y la agudización de la desigualdad, la exclusión y la pobreza, hacen que la juventud se sienta atraída por el crimen organizado.

Este orden económico no sólo concentra la riqueza, sino que también el poder político y social. La lógica de esta concentración de poder es contraria a la lógica de la democratización, porque la actividad política y el gobierno están al servicio de la acumulación y la concentración de la riqueza. De acuerdo con esta lógica, las gremiales de la gran empresa privada de El Salvador alegan ingobernabilidad, porque el gobierno de Funes no satisface sus deseos y caprichos tal como lo hacían los gobiernos de ARENA. Según estas gremiales, sólo ARENA podría gobernar, porque sólo este partido les es incondicional. Incapaces de distinguir la esfera pública de la privada y atemorizados por sus propios fantasmas anticomunistas, estos grupos del gran capital hacen esfuerzos para convencerse y para convencer a otros de que el clima de El Salvador no es propicio para la inversión de mediano y largo plazo. Desconocen que el gobierno de Funes ha adoptado medidas ventajosas para algunos grupos empresariales, locales y transnacionales, que no se ha atrevido a elevar los impuestos, tal como lo exigen las necesidades del país, y que vacila en negociar un pacto fiscal. En realidad, el gobierno no es tan independiente como parece, pues ha favorecido de varias maneras, algunas de ellas ilegales, a ciertos grupos empresariales leales, pero que no se encuentran en la órbita de los grandes capitales tradicionales. Así, pues, la acusación de ingobernabilidad proviene de grupos empresariales descontentos por tener que compartir unos privilegios que consideran exclusivos.

En cualquier caso, el gran capital espera que el gobierno se ponga de manera incondicional y exclusiva al servicio de sus intereses. Se aseguran de ello con el financiamiento de las campañas electorales de aquellos partidos y candidatos que les ofrecen garantías. También contribuyen con las campañas de los partidos de la oposición, aunque en menor medida, para protegerse las espaldas. Presionan a sus empleados para que voten por el partido de sus preferencias. No ocultan su militancia partidaria. Proporcionan asesores y colocan en puestos clave del gobierno a empleados de su confianza. De esta manera, la empresa se prolonga en el gobierno y éste en aquélla. La campaña a favor del tratado de libre comercio de Costa Rica con Estados Unidos, cuya aprobación fue sometida a referéndum, fue financiada por el gran capital. En los otros países, ese tratado fue aprobado sin discusión e incluso sin que los diputados conocieran su contenido. La verdad es que tampoco se interesaron en ello. Asimismo, la regionalización de los grandes capitales los ha llevado a intervenir, de una u otra forma, en las elecciones y en las políticas de todos los países centroamericanos donde tienen inversiones. Las empresas mediáticas, firmes defensoras de la libertad de expresión, son pieza clave para crear opinión pública favorable a los proyectos políticos y económicos del gran capital. Pareciera, pues, que el capital no puede prosperar sin gozar de privilegios gubernamentales, una contradicción flagrante del principio de la libertad del mercado y del que afirma la inconveniencia de la intervención de la política en la economía. Paradójicamente, el gran inversionista y el gran empresario se encuentran entre los que más hablan de las bondades de la democracia y entre los que con mayor ardor defienden sus libertades. Pero, en la práctica, son muy poco democráticos, se consideran los depositarios de la verdadera ciudadanía y consideran los derechos humanos un estorbo que deben tolerar.

Las leyes de amnistía, que permitieron la integración de los exguerrilleros en la sociedad y la política a cambio de impunidad para los perpetradores de violaciones de los derechos humanos, introdujeron una grave distorsión en el proceso de democratización. En poco tiempo, esa impunidad se amplía y comprende toda clase de crímenes con la connivencia de los altos funcionarios. Muchos de ellos eran responsables de la mayoría de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto. Superado éste, el poder, la

complicidad mutua, la corrupción y la cultura autoritaria y violenta se combinan para garantizar impunidad en otra serie de delitos, algunos de ellos comunes, otros nuevos, como el narcotráfico y el lavado de dinero. En Guatemala, El Salvador y Honduras, la inmensa mayoría de los homicidios y de daños a la propiedad quedan impunes. La amnistía no solo impide romper con la impunidad, garantizada por la dictadura militar a sus servidores más leales, sino que la consolida e incluso la vuelve más sofisticada. La cúpula del sistema judicial de El Salvador fue reemplazada, pero los magistrados, jueces y funcionarios menores, los mismos que toleraron, ocultaron y justificaron las violaciones de los derechos humanos, permanecieron en sus puestos. Se reformaron algunos códigos, pero no la mentalidad ni las prácticas heredadas de la dictadura militar.

Así, se perdió una oportunidad única para romper con el pasado y empezar a administrar justicia de forma independiente. La asesoría y la ayuda internacional hubieran podido sentar un precedente sobre cómo investigar, perseguir y sancionar el delito. Desperdiciaron una gran ocasión para poner al día la teoría y las técnicas judiciales y de investigación. En El Salvador se intentó. Estados Unidos gastó decenas de miles de dólares en revisar y modernizar la legislación. Pero la resistencia del sistema obligó a Washington y a Naciones Unidas a ceder. No se atrevieron a confrontar al poder militar, político y judicial con la excusa de no desestabilizar al país y para no poner en peligro una transición que ya consideraban exitosa.

Las comisiones de la verdad, en particular las de El Salvador y Guatemala, pudieron haber contribuido a romper con el pasado de impunidad y a sentar las bases de un sistema judicial sólido. Pero cedieron, atemorizadas, a la obstinada resistencia de los círculos de poder que se sintieron amenazados y a la falta de colaboración e incluso a la hostilidad de los gobiernos, que entorpecieron sus investigaciones. No obstante el comedimiento de sus valoraciones, juicios y recomendaciones, éstas fueron rechazadas, ocultadas y olvidadas. La Comisión de la verdad de El Salvador trabaja presionada por el ejército, el gobierno y los escuadrones de la muerte. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala le costó la vida al obispo auxiliar de la ciudad de Guatemala, Monseñor Juan Gerardi. Más interesada en su

prestigio que en cumplir su mandato, la misión de Naciones Unidas en El Salvador se negó a reconocer la existencia de escuadrones de la muerte. Años después, la apremiante necesidad de combatir al crimen organizado y la corrupción gubernamental lleva a establecer una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. En poco tiempo ésta ha demostrado que es posible combatir ambos males, si existe voluntad política y se dispone de los recursos necesarios. Además de investigar algunos crímenes, sus denuncias han provocado la destitución de varios altos funcionarios, acusados de corrupción y de delitos graves. No obstante estos logros, la comisión está sometida a fuertes presiones y chantajes, su actuación ha sido cuestionada y sus funcionarios han sido amenazados por fuerzas anónimas. Su futuro depende de que éstas no prevalezcan y de que pueda capacitar a la policía guatemalteca. De lo contrario, corre el peligro de reducirse a una experiencia aislada.

El golpe de Estado de Honduras lanza una advertencia a aquellos que piensan que la democratización es un hecho en Centroamérica. El retiro del ejército a los cuarteles, la sumisión al poder civil y el abandono de la política, han sido presentados como uno de los mayores éxitos de la transición democrática de la región. Sin embargo, este golpe pone en evidencia la precariedad de dicha profesionalización y pone de manifiesto que el poder militar todavía representa una amenaza para el orden constitucional. En El Salvador, los oficiales retirados, responsables de las violaciones de los derechos humanos durante el conflicto y de otros delitos, tienen poder para amenazar al gobierno y, de hecho, han logrado detener la investigación de los hechos. Por eso, todavía no ha sido posible investigar los asesinatos de Monseñores Romero y los jesuitas, las masacres y la desaparición forzada. Tampoco ha sido posible nombrar ministro de defensa a un civil. Ningún gobierno de Guatemala se ha atrevido a recuperar las tierras de El Petén y Alta Verapaz, entregadas a los militares como prebenda. Es necesario tomar nota de que los militares de Honduras no son los únicos responsables del golpe de Estado. Al parecer, actuaron más como agentes del gran capital que como protagonistas. Al igual que los partidos políticos y el resto de la institucionalidad. Esto significaría que el poder real es detentado por el gran capital. Éste habría decidido y planificado el derrocamiento del gobierno de Zelaya en nombre de las libertades democráticas pero, en realidad, porque lo percibía como una amenaza para sus intereses.

También recuerda que los ejércitos centroamericanos pueden alterar el orden constitucional, cuando lo consideren oportuno, y ningún país o bloque de países u organismo internacional puede impedirlo. Ninguno tiene los medios, ni tampoco la legitimidad para ello. En este sentido, pero por razones diversas, el presidente Ortega ha despojado al ejército y a la policía de Nicaragua de su independencia institucional y los ha puesto a su servicio. Los ejércitos, por otro lado, representan una carga presupuestaria muy pesada para unos países muy endeudados y con gran necesidad de aumentar el gasto social, pero con pocos ingresos fiscales. Costa Rica, pese a lo que dice la mitología nacional, también cuenta con un ejército. Aunque fue abolido oficialmente en 1948, ha sido reemplazado por una fuerza policial entrenada y equipada militarmente. En la actualidad, cuando la guerra tradicional parece lejana, cuando Estados Unidos, mal que bien, ha asumido el papel de policía global y cuando el déficit fiscal amenaza la estabilidad macroeconómica, se intenta justificar la necesidad del ejército con la asignación de nuevas funciones – asistir a la población durante las frecuentes catástrofes, combatir el narcotráfico y reforzar la policía. En realidad, ninguna de esas funciones es exclusiva del ejército. Las voces que piden suprimirlo, o al menos convertirlo en fuerza policial para que contribuya con la seguridad ciudadana, son aisladas y no encuentran eco.

La derrota electoral del FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional) en 1990 y la entrega del poder al gobierno de Violeta Chamorro fueron saludadas como el culmen de la democratización de Nicaragua. Pero los tres gobiernos posteriores al del FSLN – Chamorro, Alemán y Bolaños – no sólo introdujeron el ajuste estructural, sino que el de Alemán pervirtió la institucionalidad. En la actualidad, Nicaragua es un buen ejemplo de cómo ésta puede ser desarticulada para ponerla al servicio de un poder personal y autocrático, que intenta justificarse con una retórica revolucionaria y antiimperialista. En la oposición, el FSLN desarrolló una intensa actividad para conservar y aumentar su cuota de poder. Mientras movilizaba a sus bases contra las políticas del gobierno de Chamorro, negociaba acuerdos informales con él. En la siguiente fase, Daniel Ortega negoció garantías recíprocas de impunidad con el presidente Alemán, pues ambos estaban acusados de graves delitos. De esta forma, los dos caudillos pactaron el control bipartidista de

la Corte Suprema de Justicia, de la Contraloría General de la República y del Consejo Supremo Electoral, la limitación de la representación política y la reforma de la Ley Electoral para acomodarla al techo de la votación del FSLN. En las elecciones posteriores a 1990, el FSLN nunca pudo superar el 45 por ciento del sufragio, es decir, perdería con seguridad si la oposición concurriese unida a las urnas. Amparados en el pacto, los dos partidos mayoritarios secuestran la institucionalidad, fortalecen su posición ante las amenazas externas y limitan el pluralismo con la excusa de preservar la estabilidad política. La división del partido liberal, a la cual contribuye Ortega durante el gobierno de Bolaños, por acusaciones de corrupción y malversación de fondos públicos, lo deja con el control de la Asamblea Nacional y del resto de la institucionalidad. En 2003, gracias a esta política clientelar, corrupta y caudillista, Ortega controla la institucionalidad, excepto la presidencia del Poder Ejecutivo.

Así, pues, el FSLN, que desde su fundación se propuso evitar el caudillismo con una dirección colegiada, en la actualidad se encuentra en manos de Ortega y su esposa. Ya en las elecciones de 1984, se destaca como candidato único. En las de 1990 centra la campaña en su figura. Después de la segunda derrota electoral de 1996 su poder sobre el partido es total. Al fin, en 2006, Ortega retorna a la presidencia del Ejecutivo con control casi total sobre el Sistema Judicial, el Poder Electoral, la Contraloría y la Fiscalía. Las sentencias judiciales relacionadas con asuntos económicos o con los adversarios políticos se elaboran en las oficinas del FSLN. La cooperación internacional, fundamental para reforzar el presupuesto nacional y para el desarrollo local, se retiró debido a la arbitrariedad, la corrupción y el conflicto con el gobierno, que intenta despojarla de su independencia. Aunque la cooperación de Venezuela, según el discurso oficial, la remplazaría, en realidad ha sido utilizada para financiar al grupo empresarial del FSLN y de la familia presidencial y sus allegados. Cuando la Asamblea Nacional se niega a elegir a los candidatos presentados por Ortega para ocupar dos docenas de altos cargos, prorroga el mandato de los actuales con un decreto ejecutivo inconstitucional. La reelección es una necesidad para un poder como el de Ortega, que tiende al absolutismo. Pero como la Constitución la prohíbe y no puede reformarla, recurre a maniobras ilegales que le despejan el camino para reelegirse.

En Guatemala, el conflicto armado abrió las puertas al crimen organizado, en particular al narcotráfico. La institucionalidad es tan débil que los departamentos fronterizos con México están en manos del crimen organizado por la ausencia del gobierno. Las unidades militares y policiales no cuentan con el personal y el equipo necesarios para combatirlo. Los funcionarios civiles están mal pagados y abandonados a su propia suerte. En la actualidad, las mafias ocupan la mayor parte del territorio de Guatemala y se les atribuye el 40 por ciento de los homicidios. En realidad, dada su posición geográfica y el conflicto armado, el tráfico de drogas no es nuevo a lo largo de la extensa y porosa frontera con México; pero desde hace ya algún tiempo, los poderosos y sofisticados carteles mexicanos han trasladado sus operaciones al territorio guatemalteco. Asimismo, han aparecido nuevos grupos armados. En los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango y El Petén circulan bandas con armas de grueso calibre. Al igual que en la frontera de Honduras con Guatemala y El Salvador. Las pocas autoridades políticas, militares y civiles locales colaboran con las mafias, que las remuneran bien o las asesinan, si se resisten. El narcotráfico cuenta, además, con la complicidad de la población de la zona, cuya buena voluntad se ha ganado con inversiones importantes en el desarrollo local, muy apreciadas en una región abandonada por el gobierno de la ciudad de Guatemala. Pero la infiltración del crimen organizado no se limita a los funcionarios locales, sino que llega hasta las altas esferas del ejército, la policía y los funcionarios civiles. De hecho, dos jefes de la policía y la jefa antidrogas fueron destituidos y arrestados, acusados de corrupción y vínculos con el crimen organizado.

La continuidad de la inteligencia militar de la dictadura se observa en el campo de la seguridad ciudadana. Las agencias de seguridad, propiedad de militares y policías retirados y en servicio, han proliferado, en la medida en que el crimen y el miedo han aumentado. En El Salvador, por ejemplo, estas agencias, la mayoría de las cuales opera en la ilegalidad, tienen más agentes que la misma policía y están mejor equipados y armados. Pero unos y otros están sometidos a turnos agotadores y muy mal pagados. Otro negocio que ha prosperado en ambos países es el comercio de las armas de fuego, también propiedad de militares y policías retirados y en servicio. En esta misma línea, el gobierno de Guatemala

plantea, al igual que el de México, una solución violenta para el crimen organizado. Pero esta solución es incompatible con el respeto de los derechos humanos, la construcción de la ciudadanía y la democratización. En la medida en que el gobierno de Colom insista en esa solución generará más violencia y, dados los antecedentes del ejército de Guatemala y el entrenamiento que recibe de las fuerzas especiales de Estados Unidos, las violaciones de los derechos humanos serán otra vez masivas y de nuevo se militarizarán el Estado y la sociedad.

La población centroamericana, por su parte, ha buscado su propia solución a esta precaria situación, que se vuelve insoportable. Una de las respuestas más populares es la emigración. Así, la emigración y las remesas, una consecuencia directa de aquélla, son una de las características más importantes de la región. La emigración masiva de guatemaltecos, salvadoreños y hondureños hacia Estados Unidos y hacia otros países del norte, y la de nicaragüenses hacia Costa Rica, así como la migración interna de hondureños y nicaragüenses al oriente salvadoreño, donde llenan el vacío demográfico, está motivada por la falta de oportunidades. Empujada por una necesidad apremiante, la población se pone en marcha y emprende una travesía muy arriesgada hacia el norte. Los secuestros, las violaciones y las masacres en territorio mexicano, y el endurecimiento de los controles fronterizos y la hostilidad de los agentes estadounidenses, no han detenido el flujo. Quizás lo han hecho más lento y, ciertamente, bastante más caro. Pero mientras no haya más equidad, más inclusión y más oportunidades, continuará. Una de las consecuencias sociales de la emigración es la desintegración familiar, que lanza a los jóvenes a la calle y exacerba la violencia contra la mujer, los ancianos y los niños y las niñas.

Una proporción significativa de la población que permanece en Centroamérica se refugia en organizaciones religiosas de naturaleza pentecostal y fundamentalista, cuyo evangelio de la prosperidad nutre las expectativas de alcanzar un nivel de vida superior y una mayor aceptación social. Pero quizás la manifestación más desafiante de descomposición social sean las pandillas que, en la actualidad, están fuera de control. Las políticas de “mano dura”, muy rentables en términos de populismo punitivo, les facilitaron organizarse y

armarse mejor y establecer vínculos orgánicos con el crimen organizado, en particular con el narcotráfico. Mientras que, por otro lado, las pandillas reflejan la incompetencia y el miedo de los gobiernos centroamericanos. La prisión no les impide extorsionar, traficar y asesinar fuera de sus muros. En realidad, el fenómeno de las pandillas es una de las consecuencias más devastadoras de un sistema social que expulsa a los niños y a las niñas y jóvenes del hogar, de la escuela y de los templos. La desigualdad y la exclusión han generado una cultura asesina, que se extiende por toda la sociedad, apoyada por el financiamiento de la droga, por las nuevas tecnologías de la información y por un armamento moderno y sofisticado. Los pandilleros no temen morir, porque para ellos la muerte no es un drama sino un episodio cotidiano, visto con pasmosa naturalidad. Negativamente, este fenómeno podría interpretarse como una tardía llamada a la conciencia social del poder y de las minorías privilegiadas.

2. El mal común: el predominio de la muerte sobre la vida

La sociedad dual, heredada del neoliberalismo, ha favorecido una mayor concentración de la riqueza. En efecto, en las últimas dos décadas, ésta se ha concentrado a un ritmo y en un volumen hasta ahora desconocidos. El mismo mecanismo que hace a los ricos cada vez más ricos, empuja a las clases medias por debajo de la línea de la pobreza y a los pobres les impide superar dicho límite. El marginado de antes tenía la expectativa de volver al centro. El excluido de hoy no posee esa posibilidad, porque el capitalismo neoliberal es intrínsecamente excluyente. La marginalidad era un problema para el liberalismo. Pero para el neoliberalismo, la exclusión sería parte de la lógica del crecimiento económico y de la acumulación de capital. En el mejor de los casos, ofrece medidas paliativas para poder sobrevivir en la exclusión y el empobrecimiento. Es por eso que gobiernos, y sobre todo los organismos multilaterales, hablan de la urgente lucha contra la desigualdad. Pero esta lucha todavía no ha tenido lugar o, en el mejor de los casos, no es exitosa. Los llamados “objetivos del milenio”, que sólo se alcanzarán de forma parcial y en un plazo más largo del previsto, responde a la misma inquietud. La extensión y la profundidad de la desigualdad y la exclusión son tales que se debe hablar de un “mal común”.

La desigualdad y la exclusión atacan contra la vida de la mayoría de los seres humanos. Si no se les arrebatara la muerte lenta de la pobreza, del hambre y de la enfermedad, se les quitaría la muerte rápida de la violencia, producto de la delincuencia común, las pandillas, el crimen organizado, el tráfico de mujeres y niñas y niños, estupefacientes, armas, vehículos y un sinnúmero de bienes, conflictos domésticos y, eventualmente, paramilitares y otros grupos armados como los de “limpieza social”. De esta manera, la muerte se propaga y se multiplica de una manera hasta ahora irrefrenable. El desafío consiste, por lo tanto, en luchar contra ella, en las esferas estructural, social y personal. Esta lucha no se reduce a la dimensión biológica de la vida, sino que también comprende la libertad, la justicia, la dignidad, la solidaridad, etc. En esta encrucijada histórica de lucha de la vida contra muerte es donde debe plantearse el problema de los distintos derechos humanos y de su jerarquización.

El mal común posee características de injusticia estructural e institucional. Las estructuras son injustas y la violencia está institucionalizada cuando el derecho a la vida, a la alimentación, a la salud, a la educación, a la libertad, al juicio justo, a no ser capturado sin motivo, a no ser torturado, a la organización política y a la libre expresión, es negado durante un tiempo prolongado. Estas estructuras apenas posibilitan la vida humana, representan una amenaza real para su producción y reproducción, y deshumanizan a quienes somete a su régimen. Por otro lado, la injusticia institucional se expresa en la legislación, las costumbres y las ideologías. No tiene sentido hablar de democracia o ciudadanía cuando su posibilidad real es objetivamente negada por la insatisfacción de las necesidades básicas y por imposiciones de toda índole.

La actual crisis mundial ha revelado la existencia de esta realidad maligna, tan difundida que no puede ser sino común. El fundamentalismo del mercado, que creía haber alcanzado la perfección del capitalismo, fracasó de manera estruendosa. La crisis ha puesto de manifiesto que el mercado no responde a la racionalidad de la oferta y la demanda, ni tiende al equilibrio perfecto, tal como se sostenía. Si no que el mercado se encuentra en manos de unos manipuladores que han demostrado ser irracionales. Ellos son los responsables del colapso de los colosos de las finanzas mundiales. Los organismos multilaterales ni siquiera conocían el monto exacto

de los activos tóxicos, que circulaban por el sistema bancario. En 2007, el valor estimado de esas deudas incobrables y de sus derivados, o contratos de compra a futuro de materias primas, hipotecas, dinero, etc., equivalía a diez veces la producción mundial. Una compleja e impenetrable red de filiales, sucursales y compañías fantasmas, surgidas bajo el patrocinio de la desregulación de la década de 1980, oculta hasta el día de hoy el monto real de unas operaciones que podrían equivaler al PIB de Estados Unidos. La ignorancia, o el desinterés, de la autoridad financiera global es, en sí misma, un escándalo.

La irracionalidad de los manipuladores financieros responde a una avaricia insaciable, disfrazada con la ideología de la eficiencia del mercado. Por lo tanto, la responsabilidad no recae sobre unas fuerzas anónimas e incontenibles, sino sobre unos individuos irracionales, imprevisibles y caprichosos, que manipulan el mercado para satisfacer su desmesurada ambición, y en unas entidades financieras que lo han tolerado. Lamentablemente, la crisis no ha significado sólo la quiebra o la desaparición de instituciones bancarias poderosas y, hasta ahora, sólidas, sino que también ha implicado más desempleo, más exclusión y más hambre. En Centroamérica, el desempleo, ya de por sí elevado, ha aumentado, al mismo tiempo que el volumen de las remesas de los inmigrantes ha disminuido de forma significativa. Menos exportaciones y menos remesas significan menos empleo, menos consumo, menos recaudación fiscal, más deuda externa y menos disponibilidad para invertir en el área social pública. Sin embargo, la ayuda directa para el empleo ha sido insignificante comparada con la concedida a las instituciones financieras en bancarrota. Aun cuando quisieran, los gobiernos centroamericanos no disponen de recursos financieros para promover el empleo con inversión en infraestructura, una medida clásica para tiempos de crisis, porque la carga tributaria es, en promedio, más baja que la de América Latina, porque la corrupción representa un gasto muy elevado, no registrado en las cuentas nacionales, y porque la creciente deuda consume una buena parte de la disponibilidad.

Una consecuencia positiva de la crisis es haber evidenciado la naturaleza irracional e inhumana del sistema capitalista neoliberal. La caída de los socialismos históricos

dejó al mercado como criterio indiscutible de racionalidad económica y social, y al individualismo descarnado como principio ético. La liberalización y la desregulación de los mercados se impusieron como la solución de los problemas de la humanidad. La llamada “reingeniería social”, basada en la racionalidad del mercado, exacerbó el individualismo, la competitividad y el materialismo como valores absolutos del ser humano. Asoció el consumo con la calidad de vida y transformó bienes sociales, como la salud y la educación, en mercancías y a sus directores en gerentes, cuya gestión era evaluada con criterios de eficiencia y rentabilidad comercial. Entonces, la política pública se convirtió en inversión social, cuya finalidad era la acumulación de capital humano o incluso natural, pues se discutió cómo comercializar los bienes y servicios ambientales.

El aumento del desempleo, de la desigualdad, de la exclusión, del hambre, de la migración y de las pandillas, indicios inequívocos de que el modelo no arrojaba los resultados prometidos, fueron considerados como hechos inevitables de una sociedad global. Una sociedad que presume de logros científicos, tecnológicos y culturales innegables, pero que también tolera el mayor fracaso humano: la destrucción sistemática de la naturaleza, de grupos humanos, de la familia y de la persona. Ni siquiera aquellos pocos que se han beneficiado de las conquistas de esta sociedad, que les hace la vida más cómoda y fácil, se han podido librar del poder destructivo de esta forma de capitalismo. El afán de riquezas y poder los ha deshumanizado y les ha arrebatado el encanto y el sentido de la vida. Viven en la abundancia, pero viven hastiados y frustrados.

Aun cuando la crisis mundial marcaría el comienzo del final a esta forma de capitalismo “salvaje” (Juan Pablo II), que parecía definitiva, las propuestas para corregir su desquiciamiento, aunque necesarias y urgentes, son insuficientes. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de regular y supervisar al sistema financiero y ya se han dado los primeros pasos para ello. La imposición de estas medidas implica mayor injerencia del gobierno y menos mercado para impedir que los barones de las finanzas se dejen llevar de nuevo por su egoísmo feroz y depredador. Por eso, rescatarlos de la debacle creada por ellos mismos con el dinero del contribuyente, sin modificar el sistema, no garantiza que

no vuelvan a ocasionar otra crisis. En cualquier caso, el desempleo y la desigualdad no debieran ser considerados como temas sociales de segunda categoría, sino que deben ser tratados como un aspecto estratégico de la crisis. Por lo tanto, el criterio para determinar su final no debiera ser el crecimiento económico, sino la reducción radical del desempleo, de la desigualdad y del hambre.

3. La alternativa del bien común

El bien común es la contrapartida del mal común. Sin embargo, éste es una realidad operante, mientras que aquél es una alternativa aún no concretizada. El bien común posee las mismas características y dinamismo que el mal común, pero orientadas a la justicia. El bien es común cuando su bondad afecta a la mayoría, cuando el bien se difunde y cuando las estructuras e instituciones contribuyen a que todos los seres humanos, y no sólo una minoría privilegiada, satisfagan sus necesidades básicas y gocen de condiciones para construir su vida personal. El bien es realmente común cuando propicia un tipo de vida en común. Es decir, cuando nadie es privado de las condiciones básicas para su desarrollo personal y cuando nadie se aprovecha del bien de todos en menoscabo del derecho de los otros para servirse de él³.

El mal común no tiene, por lo tanto, la última palabra. Aun cuando su poder devastador es inmenso, la resignación está fuera de lugar, porque no es una fatalidad inexorable. La posibilidad de construir un bien común es real. La empresa es utópica pero, ante el mal común predominante y la aspiración a vivir en democracia y a hacer realidad los derechos humanos, parece inevitable. Una sociedad que excluye, divide y niega

la vida no puede apreciar, en su justa medida, el avance de las instituciones, los valores y las prácticas democráticas. Por eso, a la opinión pública no le falta razón cuando desconfía de los políticos y sus partidos, las asambleas legislativas y en buena parte de la institucionalidad estatal. Tampoco aprecia, y no por casualidad, a los empresarios. En cambio, confía mucho en las iglesias cristianas, la prensa, el gobierno local

3 Ellacuría, Ignacio, "Historización del bien común y de los derechos humanos en una sociedad dividida", en: *Escritos filosóficos II*. UCA Editores, San Salvador, 2001.

y, relativamente, en el ejército y la policía. A diferencia del gobierno central, el local está presente, resulta accesible y resuelve problemas con más o menos eficacia. Sin el bien común, la democracia seguirá reducida a sus aspectos formales – sufragio, alternancia en el poder y relativa independencia de poderes –, la ciudadanía será privilegio de minorías y los derechos humanos una retórica útil para ocultar el mal común.

El fundamento del bien común es la dignificación del trabajo, que asegura la satisfacción de las necesidades básicas, perfecciona al trabajador y realiza a la persona. La utopía consiste en que todos los seres humanos dispongan de lo indispensable para satisfacer sus necesidades básicas y que lo común esté accesible para el uso y disfrute universal, sin ninguna exclusión. Por lo tanto, la instauración del bien común lleva a rechazar la acumulación de capital como motor de la historia, y la posesión y el disfrute de la riqueza como principio de humanización. La inescrupulosa acumulación de riqueza y el despilfarro exhibicionista y obsceno son incompatibles con el bien común. No debe olvidarse que la desigualdad y la exclusión masivas son producto de una minoría que aprovecha su poder para despojar y enriquecerse. La afirmación del bien común frente al mal común recuerda que la desposesión es el resultado de la distribución injusta de unos bienes que, por definición, son comunes. Sólo cuando se comprenda que algunos grupos o países o bloques de países no podrían disfrutar de lo que ahora consideran sus derechos – no fundamentales y a veces incluso, superfluos – si no fuera por la violación o la omisión de los derechos del resto de la humanidad, se vislumbrará la obligación de los pocos de resarcir el mal hecho a muchos y la justicia fundamental que asiste a quienes reclaman lo que realmente les es debido. No puede darse la muerte de muchos para que otros tengan más vida, no puede darse la opresión de la mayoría para que una minoría goce de libertad.

La solución para la sociedad dual no consiste en elevar el consumo de la mayoría al mismo nivel de la minoría privilegiada. Irónicamente, uno de los factores de la crisis actual es la drástica caída de la demanda mundial. En realidad, consumidores no faltan, tampoco deseo de consumir, sino poder adquisitivo. Pero elevar el consumo de la humanidad al nivel de la minoría es imposible, porque habría que potenciar la producción y el empleo de manera desproporcionada,

porque los recursos materiales son limitados y porque intentarlo equivaldría a un suicidio colectivo, tal como ya advierten los pronósticos medioambientales con el nivel de consumo actual. Así, pues, el patrón de consumo que la minoría privilegiada disfruta a costa de la mayoría de la humanidad y que atenta contra la viabilidad de la vida, no es humano ni ético.

El bien común afirma que lo humano y lo común tienen primacía sobre lo particular y lo individual. Sin embargo, se puede objetar que esa primacía anula la dimensión personal. A esta objeción se debe responder que no se puede confundir la iniciativa privada y privatizadora con la iniciativa personal. La apropiación privada de algo que, por su naturaleza, es social y, por lo tanto, común, es una injusticia y todos sus efectos también son injustos. Distribuir el bien común con criterios privados y de acuerdo a intereses particulares o sectoriales, apropiarse de lo que pertenece a los demás e impedir a otros aprovecharse de algo a lo cual tiene derecho, es contrario al bien común y a la justicia. Los bienes – en concreto, los económicos – necesarios para la estructuración social, son un derecho universal que no compete a individuos aislados, sino a las personas que conviven entre sí en sociedad. Nunca se insistirá suficiente en que todo ser humano tiene derecho a desarrollar su propia vida, siempre y cuando el ejercicio de ese derecho no excluya a los otros. El bien común está, pues, por encima del bien particular, tal como lo enseña la tradición cristiana, y la relación entre ambos bienes equivale a la relación del todo con la parte.

En el ordenamiento actual, sin embargo, la primacía la tiene la parte sobre el todo. En realidad, la parte menor se impone sobre la totalidad. De esta manera, la estructura social niega el bien común para privilegiar el bien particular que, por este hecho, deja de ser bien para convertirse en simple utilidad egoísta. Sin embargo, el bien particular no es posible sin el bien común. Por lo tanto, todo bien particular remite al bien común. Es decir, el todo prevalece sobre las partes. Ningún individuo puede disfrutar de un bien si esta posibilidad le es negada a los otros, en concreto, a la inmensa mayor parte de la humanidad. Dicho de otra manera, la satisfacción de las necesidades de uno depende de la satisfacción de las necesidades de los otros. La sociedad se desvirtúa y se vuelve perversa cuando niega a sus integrantes los recursos

materiales suficientes para que todos y cada uno de ellos satisfaga esas necesidades. El bien propio se alcanza con el trabajo a favor del bien de todos. De esta manera, el individuo aprovecha aquello que el bien común le ofrece para conseguir su propio bien. El bien de cada persona, sin excluir a ninguna, sólo se alcanza con la promoción estructural del bien común, que expresa el fin y el bien de la sociedad. Así, pues, desde y para la persona, el bien común y el bien particular son bienes personales.

El bien común, entendido como el conjunto de bienes producidos por una determinada sociedad, podría equivaler al PIB, siempre y cuando todos los integrantes de esa sociedad puedan satisfacer sus necesidades básicas con él. Cuando esto no es posible, lo común no es bien, ni común. La acumulación de riqueza, al menos al ritmo actual, y el bien común son incompatibles. El bien pierde la dimensión común en la medida en que el derecho a servirse de él es entorpecido o negado. La desigual distribución del ingreso nacional, que concentra cada vez más bienes en unos cuantos y el uso despreocupado que éstos hacen de ellos, mientras la mayor parte debe conformarse cada vez más con una menor proporción de ese ingreso que, por naturaleza, debiera ser común, es la negación práctica del bien común. Así, los bienes de una minoría constituyen la negación de los bienes de la inmensa mayoría. El desempleo, la exclusión y el hambre no son un designio natural, ni tampoco producto de la desidia personal o colectiva, sino resultado de una estructura que despoja y excluye. Los datos muestran de forma irrefutable la existencia de una inmensa brecha que separa a los extremos de esta sociedad dual. En las dos últimas décadas, esta brecha, cuyo fundamento es la opresión, se ha ampliado aún más. La exclusión derivada de la desigualdad en la distribución del ingreso se agrava por otras exclusiones como las de género, etnia, edad e incluso creencias religiosas. La verdad de estas minorías es su obra real, es decir, la mayoría oprimida. Asimismo, la verdad del bien común se encuentra en sus concreciones prácticas. De ahí la necesidad de verificar siempre cuán común es el bien, esto es, cuánto y de qué modo se hace uso de él. La existencia de la sociedad dual es prueba de la injusticia de la estructura y de la violencia institucional que, en virtud de ello, es el origen de toda violencia y la violencia principal.

El criterio fundamental para reordenar esta estructura social es la satisfacción universal de las necesidades básicas, por medio de la comunicación o distribución de bienes. Por lo tanto, la búsqueda del bienestar por parte de un sector, un país o un grupo de países – como el G-7 o el G-20 – está, por principio, excluida. La superación de la desigual distribución de los bienes exige un buen grado de austeridad durante un tiempo prolongado, no de quienes siempre han vivido por debajo de ella, en la pobreza, cuando no en la miseria, y en la desigualdad extrema, sino de quienes ahora viven en la abundancia y el despilfarro. La austeridad no es un valor en sí mismo, pero es necesaria, porque, al parecer, no existe otra forma para superar la injusticia, origen de todas las dominaciones y antagonismos, ni para alcanzar formas superiores de humanidad. Las respuestas concretas serán, forzosamente, diversas, según las posibilidades reales y las circunstancias, pero todas ellas deben propiciar la vida negada. A diferencia de las reivindicaciones, fundadas en el voluntarismo o en el idealismo jurídico arbitrario, esas respuestas no son equívocas, puesto que están relacionadas con la justicia. Las mismas mayorías excluidas y empobrecidas muestran cómo construir esta utopía, cuando, en su despojo, comparten entre ellas lo poco de lo que disponen. Su solidaridad compartida crea bien común, combate la muerte y genera salvación. Este es el caso de los migrantes, de las redes familiares, que operan como eficaz aunque limitada seguridad social, y de las víctimas de las catástrofes naturales e históricas.

Optar por el bien común implica rechazar la riqueza como valor supremo y adoptar el trabajo, la austeridad y la solidaridad como nuevos valores fundamentales. La realidad histórica muestra de forma irrefutable que una sociedad desigual y excluyente es irreconciliable con la sociedad democrática, la ciudadanía universal y la observancia de los derechos humanos. Esta contradicción sólo puede ser superada con la construcción de una estructura que permita la satisfacción de las necesidades básicas de forma universal, permanente y viable, donde el acceso a lo común y las condiciones para el desarrollo personal estén asegurados.

El bien común es una utopía, que aspira a concretarse en la historia. Aun cuando ha desaparecido del horizonte, desacreditada por el neoliberalismo y la postmodernidad,

la utopía todavía es necesaria. El horizonte utópico es imprescindible para tomar conciencia de que el mal común puede ser superado, para constatar su origen estructural y para desatar el dinamismo que libere de él. El ideal del bien común nace desde la acción humana y se dirige a ella. Sin una propuesta utópica como la del bien común, no hay alternativa para el mal común. Sin la denuncia, ideales como la democracia, la ciudadanía y los derechos humanos no sólo son inoperantes, sino que se utilizan para eludir el compromiso transformador. Pero la denuncia sin la utopía del bien común es, hasta cierto punto, ciega. La utopía por construir, por lo tanto, se encuentra en el reverso de la historia, en el mundo de la desigualdad, de la exclusión y de la opresión⁴.

4. El bien común: fundamento de los derechos humanos

La satisfacción de las necesidades básicas de todos los seres humanos no es opcional, sino que constituye una obligación de primer orden, pues ahí se deciden la vida y la muerte. En los estratos sociales más altos, ahí donde la vida parece estar asegurada, este derecho suele obviarse. Pero entre las mayorías, donde la vida no está garantizada y tampoco posee valor alguno, el mínimo de la vida se constituye en un máximo. Por eso, la obligatoriedad de satisfacer estas necesidades adquiere la formalidad de un derecho humano universal con contenido específico y verificable. En cuanto derecho es algo debido y exigible, que afecta de forma radical a una humanidad escindida entre quienes disfrutan y quienes padecen, entre fuertes y débiles y entre opresores y oprimidos. En cuanto derecho humano es el bien común concreto, que debe ser buscado en la negación y superación del mal común, donde esos derechos son violados de forma permanente y masiva. Por lo tanto, los derechos humanos deben ser pensados, no desde el concepto abstracto, sino desde la persona que sufre su violación, es decir, desde la víctima.

El fundamento y el marco de referencia de los derechos humanos y su principio de concreción y obligatoriedad

4 Ellacuría, Ignacio, "Utopía y profetismo desde América Latina", en: *Revista Latinoamericana de Teología* 17, 1989, y "La construcción de un futuro distinto para la humanidad", en: *Escritos teológicos II*. UCA Editores, San Salvador, 2000.

es el bien común. Los derechos humanos se proclaman como derechos destinados a todos los seres humanos, a los cuales garantizan la satisfacción de sus necesidades básicas y su dignidad. Así, pues, el bien común de la humanidad como un todo se despliega en los derechos humanos. Y no existe bien común si su conservación implica la violación permanente y grave de los derechos de la persona. De esta forma, el bien común regula los derechos humanos. De él deriva su contenido, es decir, la preservación de la vida. En la práctica, preservar la vida significa comunicar los bienes para satisfacer las necesidades básicas de la humanidad. La realización del ser humano y de la sociedad comunitaria es, por lo tanto, incompatible con el interés privativo individual. Los derechos humanos sólo son humanos cuando incluyen a todos los seres humanos, cuyo único bien es universal. En consecuencia, los bienes particulares deben ser entendidos como el despliegue de ese bien universal y siempre deben estar subordinados a él.

La universalidad del derecho a la satisfacción de las necesidades básicas y, por lo tanto, a la vida, se deriva de la unidad de la especie humana y de la existencia de una única historia, tal como lo confirma la globalización. Ciertamente, la globalización ha posibilitado poner mucho en común, pero no puede considerarse un bien, porque no ha sido principio de libertad, sino de dependencias y opresiones. Cada individuo es para y con los otros, porque está abierto a ellos constitutivamente. De ellos recibe la vida, que luego entrega a otros. Dado que la vida humana consiste en este mutuo dar y recibir, los derechos humanos son una necesidad de la convivencia social y política. Pero su universalidad es negada cuando pocos cuentan con condiciones reales para hacerlos efectivos. Entonces, el derecho se convierte en privilegio y deja de ser un derecho general para convertirse en prerrogativa de un determinado grupo. Esto ocurre cuando el derecho se convierte en atributo del más fuerte que, por lo general, también detenta el poder y monopoliza el uso de la fuerza. La arrogancia del mundo de la abundancia impide reconocer la apertura constitutiva de uno para con los demás. No admite la posibilidad de recibir del otro. Mucho menos cuando lo juzga inferior, por ser diferente o pobre. La cerrazón de la individualidad egoísta clausura la posibilidad para vivir de otra manera con la ayuda de los demás. Una sociedad que impide el acceso a los bienes comunes, que promueve o tolere

la violencia social o cuyo nivel de vida amenace la viabilidad de la especie, por razones ecológicas o militares, no es una comunidad humana, ni observa los derechos humanos. Todos los seres humanos tenemos derecho a la vida y todos estamos obligados a contribuir a su conservación y desarrollo. La exclusión de un sector de la humanidad es inadmisibile⁵.

Los derechos humanos están intrínsecamente asociados a las relaciones sociales, pues son producto de determinadas acciones históricas y reflejo de una conciencia colectiva, que los valora y los asume como rectores de la conducta pública. Por lo tanto, al igual que la historia, están abiertos y se actualizan o, al menos, debieran actualizarse para poder responder a los desafíos planteados por los dinamismos de la realidad histórica. Sin embargo, cuando se los considera desligados de ella, los derechos humanos son utilizados, por lo general, para defender lo ya adquirido por el más fuerte y la norma sirve, muchas veces, para encubrir ideologías e intereses. Así, se suele obviar que los derechos sociales son la afirmación de un sector que se vio explotado por quienes habían llegado al poder al amparo de los derechos liberales. De igual manera, los derechos culturales y de los pueblos no suelen ser comprendidos como conquista de la lucha contra el colonialismo, que había negado la dignidad de las comunidades y colectividades sometidas. Para quienes piensan de esta manera, los derechos sociales, culturales y de los pueblos estarían inscritos en la naturaleza humana o en la racionalidad de los derechos liberales del siglo XVIII, y se habrían desplegado a lo largo de un proceso lineal y sin contradicciones.

Cuando los derechos humanos se disocian de las relaciones sociales y de las circunstancias históricas conflictivas donde surgen, cuando se los plantea con las mismas formulaciones originales o cuando se los identifica con una determinada época histórica, se les otorga un carácter natural, racional, universal y eterno. Es decir, los derechos son intocables. Y el individuo que tiene estos derechos, por otro lado, es un ente abstracto. Entonces, es irrelevante si es varón o mujer, adulto o menor de edad, indígena o blanco, empresario u obrero.

5 Ellacuría, Ignacio, "Historización del bien común y de los derechos humanos en una sociedad dividida"... e "Historización de los derechos humanos desde los pueblos oprimidos y las mayorías populares," en: *Escritos filosóficos*, Tomo III. UCA Editores, San Salvador, 2001.

La norma absoluta y abstracta no está interesada en asegurar los derechos amenazados, ni en evitar la repetición de su violación, ni en sancionar a los responsables de ella, sino en defender lo ya adquirido, sin discutir el modo cómo ha sido adquirido, ni el cómo el derecho de todos se ha convertido en derecho de unos pocos. Paradójicamente, este liberalismo desemboca en el totalitarismo del mercado⁶.

Esta lógica también neutraliza la capacidad para actualizar los derechos humanos, con lo cual induce a la pasividad. La actualización y el establecimiento de estructuras que favorezcan el bien común corresponderían al Estado. Al individuo únicamente le competiría exigir el cumplimiento de esos derechos y sólo podría expresar aquellos que quienes detentan el poder consideren legítimos. Esto, sumado a que, en la práctica, el Estado coloca su institucionalidad al servicio de las minorías poderosas y ricas, anula la iniciativa, la creatividad y la acción de personas y comunidades. La actualización de sus derechos y la construcción de estructuras que garanticen el acceso a los bienes comunes son consideradas como alteración del orden público, cuando no rebelión abierta, que amerita ser reprimida. Sin embargo, en su origen, los derechos son conquistas de fuerzas sociales emergentes que, una vez en el poder, intentan dar por concluida la novedad histórica y, en consecuencia, impiden que otras fuerzas luchen para mejorar sus condiciones de vida.

La ciudadanía y la identidad transnacional, creada por la emigración masiva de centroamericanos a Estados Unidos, ilustra la necesidad de la actualización constante de los derechos humanos. Indocumentado o no, el inmigrante experimenta el desarraigo de su entorno familiar, social y cultural, al mismo tiempo que pierde su ciudadanía – entendida como reconocimiento social y jurídico, que le otorga derechos y le impone deberes. De esta manera, el emigrante se convierte en ciudadano de segunda categoría en su país de origen y, en Estados Unidos, en el mejor de los casos, en residente, un estatuto intermedio, que le brinda seguridad jurídica pero no le concede el pleno ejercicio de la ciudadanía política, aunque lo obliga a muchos de sus deberes. La ciudadanía está fuera del alcance de la mayoría

6 Rosillo Martínez, Alejandro, “El pensamiento jurídico de Ignacio Ellacuría. Hacia la construcción de una teoría crítica de los derechos humanos”, en: *Revista Latinoamericana de Teología* 78, 2009.

porque carece de los documentos necesarios y porque debe someterse a un proceso burocrático prolongado, engorroso y caro. En cualquier caso, el centroamericano conserva su identidad de origen. Aun cuando jura lealtad a Estados Unidos, no le entrega su identidad original, que corresponde al lugar donde nació. Habla inglés, quizás de forma impecable, pero también español guatemalteco, salvadoreño u hondureño. El inglés es el primer idioma de sus hijos, que también hablan español. Así, pues, es de allá, pero también de acá. Posee vivienda allá y acá y, a veces, también dos hogares. Tiene un referente comunitario allá y otro acá. Si tiene documentos, va y viene continuamente y lleva y trae bienes de toda clase. Y con ellos, costumbres y cultura. De esta manera, transforma tanto la sociedad estadounidense como la centroamericana. De allá trae una experiencia democrática más auténtica, una forma de ejercer la ciudadanía más real y una práctica política desconocida acá. Esta realidad transnacional exige mecanismos institucionales y jurídicos nuevos, que van más allá de los conceptos tradicionales de Estado, soberanía y ciudadanía. A conclusiones similares llevaría el análisis de las consecuencias prácticas de los tratados de libre comercio, la suscripción de tratados internacionales como el de la Organización Mundial del Comercio o de los relacionados con el derecho internacional humanitario, la integración regional, etc.

Algunos derechos nacidos de la modernidad deben ser pensados desde realidades políticas nuevas, como la sociedad y la ciudadanía transnacional, creadas por la migración masiva de centroamericanos, y la actual normativa internacional. Sólo así será posible superar la democracia procedimental y formalista, y suscitar el interés y el compromiso de la opinión pública con la democratización y los derechos humanos. La introducción de la lucha por la justicia con su potencial transformador y su capacidad para dar verdad, abre una nueva perspectiva para la actualización constante de los derechos humanos. Esta lucha para transformar las estructuras sociales no debe interpretarse como una reivindicación de los derechos sociales con menoscabo de los otros derechos. Los llamados derechos de la libertad y la participación pueden ser medios eficaces para satisfacer necesidades tan importantes como los derechos económicos, sociales y culturales. Dicho de otra manera, ambos derechos pueden ser complementarios⁷.

7 Ibidem.

Los derechos humanos no sólo atañen al conocimiento, sino que, además, poseen una dimensión política y ética. La dimensión política propugna la transformación social por medio de una acción apegada o ajustada a lo que la realidad da de sí. Contraria, por lo tanto, a la acción irresponsable. Asimismo, obliga a exigir el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, en beneficio de las víctimas, los excluidos y los empobrecidos. El carácter prescriptivo de la ética obliga, en conciencia, a defender y promover la vida e impide la fuga hacia el idealismo. La universalidad de esta ética no niega la pluralidad, ni impone un determinado curso de acción porque, aunque está construida desde la totalidad, no anula las diferencias. En efecto, la realidad humana no tiene un único modo de realizarse, sino que siempre está abierta a las exigencias históricas y la creatividad.

La cuestión, por lo tanto, no consiste en precisar el concepto proclamado, sino su verdad, su justicia y su ajuste a la realidad humana. No se trata de debatir ideas, sino de verificar su actualidad en la vida de todos los seres humanos, lo cual obliga a examinar con rigor y objetividad sus condiciones reales de vida. Cuando estas condiciones no se cumplen, las intenciones que los derechos humanos y la democracia proclaman no tienen posibilidad para llegar a convertirse en realidad eficaz. La validez teórica de los derechos humanos no debe confundirse con su práctica concreta. Conviene, pues, insistir en la verificación de la verdad o falsedad, justicia o injusticia, ajuste o desajuste de los derechos proclamados, no desde lo que se dice, aun cuando sea verdadero, sino desde prácticas reales. Sin verificación objetiva, los derechos humanos se convierten en coartada útil para ocultar la realidad y proteger el privilegio, con lo cual se desvirtúan. En efecto, el derecho proclamado ha sido utilizado para encubrir la existencia de la sociedad dual y para afirmar como derecho de todos lo que, en realidad, es privilegio de pocos. En consecuencia, el criterio fundamental es examinar cómo le va a la mayoría de los seres humanos. En concreto, constatar si el derecho proclamado sirve para la seguridad de unos pocos y si se dan las condiciones reales para que las intenciones de esos derechos tengan posibilidad real de cumplirse y de humanizar individuos y sociedades. La verificación impide reducir los derechos a normativa absoluta y abstracta, independiente de la realidad histórica, y evita que los principios obstaculicen las transformaciones para hacer

realidad la verdad y la justicia que proclaman. La introducción del tiempo en el análisis permite cuantificar y verificar cuándo las proclamaciones ideales pueden convertirse en realidades o alcanzar, al menos, cierto grado de realización aceptable.

El verdadero desafío para los derechos humanos, la democracia y la ciudadanía consiste en concretar históricamente los principios proclamados, de tal manera que la realidad actual sea transformada. El mundo del poder y del capital se resiste a mirar a su alrededor porque, de hacerlo, se pone en trance de locura o de conversión. En cualquier caso, el mal y la injusticia no pueden ser legitimados, ni justificados como necesidad lógica del forzoso devenir histórico. El mal es un límite real para la liberación de la humanidad. Por eso, énfasis debe ponerse en prácticas que produzcan estructuras más humanas. Cuando los principios proclamados no se traducen en acción transformadora, suelen ser parte de un encubrimiento de grandes proporciones de la opresión y de las víctimas.

Los derechos humanos son un instrumento eficaz para humanizar y personalizar, en la medida en que nieguen la negación de los seres humanos y afirmen lo positivo. Cabe recordar que esa negatividad se expresa en términos de violación de los derechos humanos. La verdad y la justicia de los derechos humanos dependen de la negación y de la superación simultánea de la amenaza, la debilidad y la opresión en la que vive la mayoría de los seres humanos. La democracia no es real, ni inclusiva, si no impulsa políticas orientadas al bienestar de la mayoría de la humanidad. Sin inclusión y sin bienestar, la ciudadanía es privilegio de unos pocos. En la medida en que la exclusión, la división y la negación de la vida sean superadas por una práctica liberadora, se creará una cultura de los derechos humanos, condición necesaria para construir una verdadera democracia y una ciudadanía universal. La cuestión vital aquí planteada es si existe disponibilidad para luchar por la supremacía de la razón sobre la fuerza y, sobre todo, para defender al débil contra el fuerte.

5. Reflexión final sobre la libertad

El bien común, como actualización concreta de los derechos humanos universales, exige hacer justicia a los oprimidos.

Por eso, los derechos humanos son también derechos de los oprimidos. De esta manera, el bien común genera los derechos que la legislación, en un segundo momento, debe reconocer y defender. Por lo tanto, defender los derechos humanos es un activo hacer derecho y hacer justicia, un hacerse derecho y un hacerse justicia. El opresor sólo tiene derecho a ser liberado del poder para despojar y hacer violencia a los demás. La justicia, en cuanto construcción del bien común, es hacerse justicia.

La libertad, tan característica de la democracia, también exige justicia. Sin justicia para todos, no hay libertad. La verdadera libertad es de todos para todo. En la actualidad, sin embargo, la libertad de unos pocos se fundamenta en la negación de la libertad de los otros. Es una libertad de pocos, de ricos y fuertes, dispuestos a aprovecharse de la supuesta igualdad de oportunidades del liberalismo. Los grandes empresarios de los medios de comunicación de masas, que proclaman convencidos que la verdad hace libres, debieran esforzarse por crear condiciones para la justicia con la misma intensidad con la que reclaman la libertad. Sin justicia, la verdad no podrá darles la deseada libertad. La libertad es para todos y para que cada uno pueda ser libre.

La libertad será realidad cuando todos los seres humanos se liberen de las opresiones que no los dejan vivir y cuando disfruten de condiciones reales para ejercer su libertad. Por eso, en lugar de liberalización, libertad subjetiva e individual para unos pocos privilegiados, es más apropiado hablar de liberación de todas las opresiones, para conquistar la libertad y la justicia universal. En consecuencia, la liberación es, ante todo, libertad de las opresiones materiales. Es decir, liberación de las necesidades básicas, cuya satisfacción es necesaria para que la vida sea humana. Liberación es también libertad de la represión. Es decir, liberación de las ideologías y de las instituciones jurídico-políticas deshumanizantes, que someten a individuos y colectividades, por medio del temor y del terror al castigo, más que por la persuasión, la convicción y el ideal. Finalmente, liberación es libertad de las dependencias tendenciales, pasionales, atractivas y consumistas. Es decir, liberación personal y colectiva de toda clase de dependencias que impiden la plena autodeterminación, sobre todo cuando esas dependencias han sido interiorizadas. En la medida en que se liberen, los seres humanos pueden ejercer su libertad

y así ser cada vez más libres. Dicho de otra manera, la liberación aspira a concretar la libertad con la creación de las condiciones materiales para su ejercicio. La lucha por la justicia es, pues, condición para el ejercicio auténtico de los derechos humanos de todos los seres humanos⁸.

⁸ Ellacuría, Ignacio, “En torno al concepto y a la idea de liberación”, en: *Escritos teológicos*, Tomo I. UCA Editores, San Salvador, 2000.

Peculiaridades de la democracia en el Caribe

*Wendy Singh**

Perspectiva histórica: una Herencia Colonial

Cualquier intento por evaluar la democracia en el Caribe requiere de una mirada retrospectiva a la historia y evolución socioeconómica de la región. Las influencias hegemónicas sobre el idioma, las ideologías, las leyes y el gobierno, deben ser claramente comprendidas a la hora de trazar cuál ha sido el rumbo de la democracia en el Caribe. Lo mismo se puede decir de las idiosincrasias que nacen de la integración o del encuentro con las prácticas indígenas. Todos ellos están detrás de lo que hoy conocemos como gobernanza y sistemas políticos.

La zona a la que refiere este texto es el Gran Caribe, una entidad heterogénea que abarca las cuatro principales áreas lingüísticas – inglés, español, francés y holandés. Estos países se extienden a lo largo del Mar Caribe y comparten una experiencia unificadora singular: la colonización. En la mayoría de los casos, ésta fue una aserción agresiva de control

* Barbadense. Licenciada en Lenguas y Lingüística y Máster en Relaciones Internacionales. Se ha desempeñado como consultora independiente en el campo de los derechos humanos y el desarrollo humano para organizaciones como el BID, el PNUD, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, UNICEF, la Oficina de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia y las Drogas, la Misión de las Naciones Unidas en Liberia, el Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional y la Organización de Estados del Caribe Oriental, la Comunidad del Caribe y Mercado Común, el IIDH y Acción por la Infancia. Fue Directora de la Red Caribeña de Derechos Humanos con sede en Barbados y la Oficina de Reforma Penal Internacional para el Caribe y Latinoamérica. Integrante de la Asamblea General del IIDH y del Consejo Asesor del Proyecto de Seguridad Humana de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

sobre estos territorios y una imposición de sistemas políticos y económicos, que generaron crecimiento y fortaleza comercial para los estados colonizadores, pero muy pocas retribuciones para los territorios colonizados.

Los países europeos colonizadores se dividieron estratégicamente la región caribeña, de acuerdo a una clara política de “divide y gobernarás”. La táctica concertada de reforzar las barreras idiomáticas y comerciales engendró tensiones raciales entre las poblaciones indo, afro y/o indígenas. Estas maniobras divisorias llevaron a situaciones extremas, tales como el hecho de las poblaciones de Guyana, Surinam, Guyana Francesa y Brasil, países que se encuentran uno al lado de la otro, tienen al inglés, holandés, francés y portugués como idiomas oficiales, respectivamente. Bermuda, localizada en las entrañas del Océano Atlántico, a la altura de Nueva York, es un territorio ultramarino británico; Belice es el único país angloparlante localizado en América Central.

Aparte de esta “torre de Babel” lingüística, los los sistemas de gobierno son también diversos. Los poderes coloniales dejaron a la región con dos sistemas legales (ley común y civil) y con una variedad de categorías políticas que van desde las dependencias territoriales extranjeras hasta los Estados republicanos. Los territorios franceses e ingleses son completamente dependientes¹. Algunos tienen un estatus colonial asociado, como Puerto Rico y los territorios holandeses. Otros son independientes, como los Estados miembros del Commonwealth caribeño: Haití, Cuba y República Dominicana. Guyana y Trinidad, que también son países de la Mancomunidad del Caribe, son repúblicas.

Otra característica clave de la naturaleza heterogénea caribeña es el hecho de que está compuesta por poblaciones culturalmente disímiles. La región tiene una población de

1 Anguila, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimanes, Islas Turcas y Caicos, y Montserrat son territorios británicos de ultramar, localizados en el Mar Caribe; la Guyana Francesa, Guinea Francesa, Guadalupe y Martinica son departamentos franceses de ultramar, mientras que San Bartolomé y San Martín son territorios franceses de ultramar; San Martín, San Eustaquio, Saba, Bonaire y Curazao son territorios holandeses, y Aruba es parte del Reino de Holanda, y Puerto Rico, Santa Cruz y las Islas Vírgenes estadounidenses son territorios de EUA.

aproximadamente 45,1 millones² compuesta por diversidad de etnias y culturas: africanos que fueron traídos para trabajar como esclavos en plantaciones de azúcar – lo que produjo la casi total exterminación de la población indígena; asiáticos (indios, chinos e indonesios) que fueron traídos como trabajadores bajo contrato, después de la abolición de la esclavitud, y europeos (ingleses, irlandeses, portugueses, holandeses, españoles, franceses, árabes y alemanes) que fueron contratados, o que se establecieron en la región para supervisar la extracción de metales y la producción agrícola.

Este resumen introductorio tiene el fin de dar una idea de la naturaleza heterogénea de la región del Gran Caribe, así como subrayar la dificultad que supone escribir acerca de las características de la democracia, tal como es practicada en la región. Sin embargo, el resumen también deja claro que una historia colonial compartida es una característica compartida de las democracias caribeñas.

Nuevos liderazgos y gobiernos

Una segunda característica es que, con excepción de Haití, República Dominicana y Cuba, la democracia en el Caribe es bastante joven y suele reflejar fenómenos idiosincráticos que muestran su insipiente como sistemas. Después de las fases independentistas, en muchos casos el proceso democrático ha sufrido numerosas interrupciones, relacionadas con los afanes de autonomía de los que nuevos gobiernos.

El ejemplo de Haití es particular y único: fue el primer país caribeño en independizarse y la primera república negra en el hemisferio occidental. Haití, República Dominicana y Cuba, primeras repúblicas independientes del Caribe, obtuvieron su independencia en 1804, 1821 y 1902, respectivamente. En su lucha por la libertad, debieron superar largos años de conflicto con las autoridades coloniales. La sublevación de los haitianos contra los colonizadores franceses duró trece

2 Ver, <<http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nt.html>>, <http://en.wikipedia.org/wiki/Overseas_departments_and_territories_of_France>, <http://en.wikipedia.org/wiki/Puerto_Rico>, <<http://en.wikipedia.org/wiki/Cuba>>, <<http://en.wikipedia.org/wiki/Haiti>>, <http://en.wikipedia.org/wiki/Dominican_Republic>, <http://en.wikipedia.org/wiki/British_Overseas_territories>, <http://en.wikipedia.org/wiki/Caribbean_Community>. Todos disponibles a octubre de 2010.

años³. Los dominicanos lucharon contra los haitianos, quienes invadieron su país por un período de veintitrés años (de 1821 a 1844)⁴, y los cubanos pelearon contra los colonizadores españoles durante unos veinte años (de 1868 a 1898)⁵.

Después de su independencia, todos estos países experimentaron regímenes dictatoriales y fueron víctimas de la ocupación de los Estados Unidos (EUA): Haití, de 1915 a 1934⁶, República Dominicana, de 1916 a 1924⁷, y Cuba, de 1898 (año en que España la cedió a los EUA) a 1902⁸. EUA continuó controlando los asuntos internos de Cuba hasta que Fulgencio Batista fue derrocado en enero de 1959. Posteriormente, impuso un bloqueo económico a Cuba, el que ha permanecido hasta el día de hoy – que la gente cubana ha sobrevivido de manera destacable. Belice es el único país caribeño que estuvo bajo la ocupación de las fuerzas británicas, de 1981 a 1991⁹, en un esfuerzo por proteger a los beliceños de la invasión de Guatemala, que había interpuesto una demanda territorial.

El origen represivo y brutal de estos países contrasta de manera marcada con la experiencia de los países caribeños de la Mancomunidad Británica de Naciones y Surinam, controlada por los holandeses. A pesar de que la misma pasión y resistencia se reflejaron en su lucha por la independencia, la batalla en estos Estados fue mucho más sutil. Entre 1962 y 1983, los doce Estados del hemisferio occidental habían asegurado su independencia; San Kitts y Nevis es el caso más reciente (1983)¹⁰.

3 Ver: <http://en.wikipedia.org/wiki/Haitian_Revolution>, disponible a octubre de 2010.

4 Ver: <http://en.wikipedia.org/wiki/Dominican_Republic>, disponible a octubre de 2010.

5 Ver: <<http://en.wikipedia.org/wiki/Cuba>>, disponible a octubre de 2010.

6 Ver: <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/haiti19.htm>>, disponible a octubre de 2010.

7 Ver: <http://en.wikipedia.org/wiki/Dominican_Republic>, disponible a octubre de 2010.

8 Ver: <<http://en.wikipedia.org/wiki/Cuba>>, disponible a octubre de 2010.

9 Ver: <http://en.wikipedia.org/wiki/Timeline_of_the_British_Army>, disponible a octubre de 2010.

10 Los demás países caribeños se independizaron en los siguientes años: Antigua y Barbuda (1981), la Mancomunidad de las Bahamas (1973), Barbados (1966), Belice (1981) Dominica (1978), Granada (1974), Guyana (1966), Santa Lucía (1979), y San Vicente y las Granadinas (1979), Surinam (1975), Trinidad y Tobago (1962).

En el Caribe angloparlante se evidencian patrones de concesión de la independencia, como en los casos de Guyana y Granada, donde el gobierno de EUA y el británico jugaron un papel decisivo usurpando el proceso democrático por el cual abogaban. Durante las primeras elecciones generales llevadas a cabo en Guyana (1964), estos gobiernos consideraron que el Partido Progresista del Pueblo (PPP), liderado por el Cheddi Jagan, marxista declarado, no debería ganar las elecciones, por lo que financiaron de manera encubierta la campaña política del partido de Forbes Burnham, el Congreso Nacional del Pueblo (CNP), para menoscabar el proceso electoral. Burnham ganó las elecciones y permaneció en el poder hasta su muerte (1992) mediante una serie de elecciones fraudulentas, según lo han constatado los observadores locales e internacionales.¹¹. Las primeras elecciones generales “libres y justas” se llevaron a cabo ese año, ocasión en que Cheddi Jaggan y el PPP llegaron finalmente al poder luego de un proceso electoral monitoreado por observadores internacionales, y supervisado – irónicamente –, por el expresidente estadounidense Jimmy Carter.

En el caso de Granada, el gobierno de los EUA tenía preocupaciones por el posible surgimiento de un estado socialista, con fuertes vínculos con Castro y la Cuba comunista. En un golpe que se sospecha contó con su contribución, las diferencias entre los integrantes del Movimiento Nueva Joya (MNJ)¹² resultaron en el brutal asesinato del Primer Ministro Maurice Bishop y de otros miembros del MNJ¹³. Este caos interno fue luego utilizado por el gobierno de EUA para justificar la invasión a la pequeña isla, así como la eliminación del régimen.

Claro está que estas jóvenes democracias han tenido una accidentada historia política y peculiares sistemas de gobierno. Hoy prevalece la influencia de este pasado y siguen predominando aspectos que emanan de esas estructuras coloniales, tales como las disputas fronterizas entre Guyana y Venezuela (que dieron inicio durante los regímenes coloniales de Inglaterra y España), y entre Guatemala (España) y Belice

11 Entrevista con Rickey Singh, periodista caribeño, 24 de septiembre de 2010.

12 Esfuerzo conjunto por el Bienestar, Educación y Liberación.

13 Entrevista con Rickey Singh, periodista caribeño, 24 de septiembre de 2010.

(Inglaterra). Estas estructuras también son responsables de la explotación y severa pobreza que se viven en Haití, Cuba y República Dominicana; de regímenes represivos posteriores a las independencias, como es el caso de Haití, República Dominicana, Cuba, Guyana y Surinam, países que sufren revueltas esporádicas, golpes y/o problemas sociales, y de una persistente incapacidad para alcanzar el consenso dentro de los partidos, como sucede en el caso de Granada.

Patrones hegemónicos y control interno

Una tercera característica de la democracia en el Caribe es que los países más grandes y poderosos del Sistema Interamericano han influido sobre muchas de las decisiones políticas de los Estados caribeños. Aunque hoy en día son menos frecuentes los regímenes represivos, los países desarrollados vecinos continúan impidiendo el desarrollo de los países caribeños. Las agendas socioeconómicas de estos muy Estados poderosos, en las cuales se puede ver la clara influencia de agencias tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), suelen imponer restricciones comerciales a las islas. Como ha señalado Kenny Anthony, los países caribeños han experimentado “nuevas formas de expresión imperialista”¹⁴ que imponen programas de ajuste estructural. De acuerdo al Dr. Anthony: “Cualquiera que haya observado el número de gobiernos que han caído bajo la espada de los ajustes estructurales del FMI, estará de acuerdo en que niveles significativos de poder doméstico se han perdido debido al ambiente económico externo. Lo que es interesante es que esto ha resultado en un debilitamiento correspondiente del ambiente democrático interno, que a su influencia el ambiente político”¹⁵.

Esta tendencia neocolonial, la cual ha tenido serias implicaciones para el proceso democrático en el hemisferio, ha sido subrayada en comentarios recientes del presidente estadounidense. En su discurso durante la Cumbre para las Metas del Desarrollo del Milenio del 2010, el presidente Obama afirmó que Estados Unidos enfocará sus esfuerzos

14 Anthony, Kenny, “New Horizons in Caribbean Democracy”, en: *Living at the Borderlines: Issues in Caribbean Sovereignty and Development*. Ed. C. Barrow-Giles & D. Marshall, Ian Randle Publishers, Kingston, pág. 478.

15 *Ibidem*.

de desarrollo en países como Tanzania, que promueve buena gobernanza y democracia, el Estado de Derecho y la administración equitativa de justicia, instituciones transparentes con sociedades civiles fuertes y el respeto por los derechos humanos. Porque, a largo plazo, la democracia y el crecimiento económico van de la mano.

Este sentir también es evidente en la resolución de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la Unión Europea (UE), en su llamado a cesar los subsidios a las industrias vitales y generadoras de ingresos, tales como las de azúcar y banano, en los Estados de las pequeñas islas caribeñas. Para agravar aún más el destino económico de la región como un posible y formidable bloque de comercio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) indicó que los Estados de las pequeñas islas caribeñas son incapaces de cumplir con los estándares de la OCDE, poniendo a la región en la lista negra del sector bancario exterior.

Se suma a las aflicciones económicas de los países caribeños el retiro o descenso de la ayuda de los donantes tradicionales – que incluyen a los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea. La mayoría de los países caribeños no han logrado diversificar sus sectores generadores de ingresos y permanecer competitivos a nivel intrarregional en los sectores del turismo y la manufactura. Además, por cuestiones geográficas, las fuerzas de la naturaleza hacen vulnerables a las industrias aérea y de turismo frente a los huracanes y otros desastres naturales.

Estas incipientes democracias, que luchan de cara a la creciente presión occidental, sufren de la carga adicional del comercio ilícito de drogas, que presiona a sus economías en su lucha por la estabilidad socioeconómica. Por ejemplo, la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (ONUCDD) en Barbados estimó, en su reporte titulado “Tendencias Caribeñas sobre Drogas 2001-2002”, que el Caribe recibe un total de US \$3,3 billones por las exportaciones ilícitas de drogas. Esto representa un alza de US \$0,1 billones desde el año 2000¹⁶. Este informe de

16 Singh, Wendy, “Drugs and the Prison System: Impact of Legislative Changes on the Prison Crises in the Mancomunidad Caribbean Region”, en: *Caribbean Drugs: From Criminalization to Harm Reduction*. Ed. Klein et al. Ian Randal Publishers, Kingston, 2004, pág.101.

UNODC indica que, a 2011, el Caribe fue el destino más importante para el lavado de dinero relacionado con el tráfico de cocaína, produciendo un ingreso anual de alrededor de US \$6 billones, equivalente a unos 2,3% del PIB¹⁷. Se estima que estos fondos ilegales contribuyen a un aumento de la corrupción sistemática, empeorando aún más los problemas sociales y económicos de los países de la región. Así, las instituciones se ven debilitadas por los oficiales corruptos que aceptan chantajes; los narcotraficantes están mejor equipados y armados que la policía, y tienen los recursos para subsidiar a las personas en pobreza, y para dar su apoyo a negocios y estructuras gubernamentales no convencionales. Como se vio en el caso del narcotraficante jamaquino Christopher “Dudus” Coca, los narcotraficantes sí financian campañas políticas, socavando la democracia¹⁸. Además, la adopción de una estrategia de guerra contra las drogas ha resultado en la desviación de los escasos recursos de programas de inversión social y ha empeorado la violencia, la corrupción y el crimen.

Está claro que estas economías postcoloniales, cuyos recursos naturales fueron saqueados de manera importante, continúan luchando por la estabilidad económica y carecen de las estructuras y servicios que los primeros comerciantes tuvieron a su disposición. Además, el movimiento unidireccional de la riqueza, caracterizado por la concesión de subsidios educativos y de vivienda para las personas en pobreza, no ha proporcionado los recursos necesarios para construir democracias en las que la igualdad y la calidad de vida sean principios centrales. Es, entonces, importante observar la aparición de un nuevo enfoque en las relaciones hemisféricas, que busca contrarrestar estas “nuevas formas de expresión imperialista”. Los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés) están

17 UNODC, “Estimating Illicit Financial Flows Resulting from drug Trafficking and other Transnational Organized Crimes: Research Report”. UNODC, Vienna, 2011, pág.10.

18 “La historia política de Jamaica está entrelazada con pandillas de barrio que los dos principales partidos ayudaron a organizar – y algunos dicen que a equipar con armas – en los barrios pobres de Kingston durante los setentas y ochentas. Las pandillas controlaban las calles e intimidaban a los votantes en tiempos de elecciones. En años recientes, la violencia política se ha debilitado y ahora se culpa al comercio de drogas y a la extorsión por muchos de los asesinados que acontecieron en Kingston”. AP, disponible en: <<http://www.graphicghana.com/news/page.php?news=8150>>, a octubre de 2010.

actualmente forjando o profundizando planes económicos y culturales dirigidos al el sur, en conjunto con sus vecinos latinoamericanos, más notablemente con los gobiernos de Brasil y Venezuela, sin dejar de lado los compromisos con las normas democráticas y la soberanía nacional.

Integralmente asociado con este nuevo enfoque, parece existir un deseo por favorecer nuevas asociaciones político-económicas y la formación de agencias o mecanismos que resulten en la creación y fortalecimiento de organizaciones paralelas a la Organización de Estados Americanos (OEA), con el fin de disminuir y hasta fomentar la desaparición de su papel e influencia regional. Esto, obviamente, tendría implicaciones sobre las instituciones y normas establecidas del Sistema Interamericano, en especial si se llega a excluir a los EUA y Canadá.

EUA ha ejercido una gran influencia en el desarrollo político de la región caribeña. Esto ha significado, incluso, el apoyo militar necesario para lograr cambios de régimen o, en ocasiones, el amparo a formas dictatoriales de gobierno, con importantes consecuencias para los derechos humanos y las normas democráticas. En consecuencia, hoy existe una creciente tendencia a la creación de nuevas alianzas y mecanismos que excluyen a Washington y Ottawa. Así, mientras el concepto estadounidense de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a nivel hemisférico permanece congelado, el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, continúa presionando – en el marco de los conflictos políticos domésticos y la continua tensión de sus relaciones con Washington – por su propia opción, la Alternativa Bolivariana para Latinoamérica y el Caribe (ALBA), de la cual son miembros fundadores algunos Estados de Sur, Centroamérica y el Caribe¹⁹.

En diciembre del 2008 se llevó a cabo, en Brasil, una reunión histórica de los jefes de gobierno latinoamericanos y caribeños, patrocinada por el presidente Luis Ignacio Lula da Silva. Ni EUA ni Canadá fueron invitados a ella, cosa que sucedía por primera vez en un espacio de esta naturaleza. En abril de 2010 se hizo una reunión de seguimiento, también en Brasil, en la que fue lanzado un nuevo grupo, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. En la reciente

19 Entrevista con Rickey Singh, periodista caribeño, 24 de septiembre de 2010.

Cumbre de Jefes de Estado Latinoamericanos y Caribeños (febrero de 2009), patrocinada por el Presidente de México, Felipe Calderón, se tomó la decisión de crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que también deja por fuera a EUA y Canadá. En su marco fue creado un grupo de trabajo, al que se le encargó ocuparse de los detalles para hacerla operativa, inicialmente con secretarías rotativas, en contraste con el funcionamiento de la OEA. Está programado que Venezuela patrocine la inauguración de la CELAC en el 2011. Este grupo puede tener implicaciones de largo alcance para el futuro de la OEA.

Conforme estos países buscan desarrollarse sin interferencia de países mayores, hegemónicos, todas las miradas están dirigidas a ver cómo defienden la democracia.

Sistemas de gobierno

Una cuarta característica de la democracia en el Caribe es la variedad de sistemas de gobierno. Algunos países han tenido dictaduras militares, como Haití, Cuba, Surinam y la República Dominicana. Los países del Commonwealth del Caribe – a excepción de Guyana, que sufrió un período de dictadura paramilitar, y Granada, que tuvo un golpe militar incruento y un breve intento de social democracia – continúan practicando el modelo británico de democracia multipartidista y participativa, y sostienen elecciones competitivas regularmente.

El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana establece que:

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.

Sin embargo, sostener elecciones competitivas y regulares no hace que el proceso democrático en el Caribe sea en verdad representativo. La democracia no puede definirse

simplemente como un sistema “para alcanzar decisiones políticas en las cuales los participantes adquieran el poder para decidir, por medio de una lucha competitiva, por el voto de la gente”, como lo expresó Joseph Schumpeter²⁰. La democracia debe ser examinada junto a su par, los derechos humanos, centrales para alcanzar una democracia realmente participativa y representativa.

Como se ha comprobado una y otra vez, los procesos electorales multipartidistas pueden resultar en la no participación de algunos sectores de la población. Cedric Grant señala varios problemas de los procesos electorales en los países del Commonwealth del Caribe: la violencia que “estalla o se intensifica” en el marco de los eventos electorales; las luchas sociales por la distribución del poder, la representación y los derechos políticos en países pequeños, tales como San Kitts y Nevis; los retos de gobernabilidad del sistema tipo “ganador-se-lleva-todo”; cuando los gobiernos se encuentran sin oposición formal, como sucedió en San Vicente, en 1989, y en Granada, en 1999; las victorias alcanzadas por muy poca diferencia, como sucedió en Santa Lucía, en 1987, o cuando la vida de un gobierno termina antes de la fecha constitucional para elecciones, como en el caso de Guyana, en 1998, Surinam, en 1999, y San Vicente, en el 2001²¹.

En Haití, primer país caribeño en ganar la independencia, también se ha dado el régimen dictatorial más largo – siendo los dos más recientes el de Francois Duvalier, conocido como Papa Doc, y el de Jean-Claude Duvalier, conocido como Baby Doc, que duró hasta principios de 1986²², cuando éste fue obligado a huir del país. Las primeras elecciones libres de Haití se llevaron a cabo recién en 1990, unos 186 años después de su independencia. No es sorprendente, pues, que las elecciones generales del 2006 estuvieran llenas de irregularidades: se retrasaron porque no fue posible registrar a las personas votantes a tiempo, y el proceso estuvo marcado por la violencia y plagado de otros problemas, tales como

20 Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, segunda edición. Harper, New York, 1947, pág. 269.

21 Grant, Cedric, “Democracy and Governance in the Caribbean: Fourth Lecture in the Distinguished Lecture Series Sponsored by CARICOM to Commemorate its Thirtieth Anniversary”, San Vicente y las Granadinas, mayo de 2003, págs. 9-11 (document no publicado).

22 Entre 1806 y hoy, la República de Haití ha sido gobernada por 42 jefes de Estado de la República de Haití, quince de los cuales fueron derrocados estando en el poder.

la escasez de funcionariado electoral y de urnas. Además, el proceso electoral se llevó a cabo bajo el control de una fuerza multinacional de la ONU, establecida por el Consejo de Seguridad (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití - MINUSTAH). Con la destrucción y pérdida de muchos de los documentos de identificación de las y los votantes inscritos, atribuible al devastador terremoto de enero de 2010, no es difícil entender por qué las elecciones de noviembre de 2010 también presentarían dificultades.

La democracia requiere de la mayor participación del electorado; precisa de la consulta a la ciudadanía, no sólo de manera esporádica, cada cuatro años y durante las elecciones, sino de manera consistente y sistemática. Los políticos necesitan trabajar urgentemente con los medios de comunicación e involucrarse en campañas de educación pública acerca de temas que preocupan al electorado, ya que facilitar el acceso a la información es parte esencial de los derechos y principios democráticos. También deben brindarse oportunidades a distintos grupos de la sociedad civil para ejercer presión sobre los gobiernos, a modo de propiciar que éstos cumplan con sus obligaciones y para que aborden asuntos que preocupan al público. Este tipo de acciones no se destacan en el modo de gobernar de la región caribeña.

La situación de Puerto Rico es muy particular. La ciudadanía puertorriqueña se encuentra en la peculiar posición de tener la posibilidad de participar en las primarias presidenciales de los EUA, pero no lo pueden hacer en las elecciones presidenciales a pesar de que, desde 1917, son ciudadanos estadounidenses – quince años después de que las fuerzas de los EUA usurparan la isla a España. La justificación para este fenómeno es que Puerto Rico no es un estado, sólo un estado asociado²³. En mayo de 2010, la Casa de Representantes de los EUA pasó el Acta de la Democracia para Puerto Rico (HR2499), la cual hace un llamado a un referéndum en dos fases: brinda a las y los puertorriqueños la oportunidad “de informar al Congreso de EE.UU. de su decisión en los años venideros, condición de estado (posición favorecida por el Partido Independiente) o continuar la relación con EE.UU. como un estado asociado (posición favorecida por el Partido Popular Democrático)”²⁴.

23 Ver: <http://www.huffingtonpost.com/ray-suarez/puerto-rico-democracy-act_b_587300.html>, disponible a octubre de 2012.

24 Ibídem.

En el ínterin, las y los puertorriqueños continúan viviendo en un estado de ambivalencia, con un estatus semicolonial respecto a un país (EUA) que siempre ha dado prioridad al principio de autodeterminación.

En contraste, hay que recordar que la población de los territorios británicos de ultramar detenta la ciudadanía británica y, por lo tanto, ostenta el derecho a votar en las elecciones generales británicas. Quizás estas situaciones son características de poderes coloniales que, habiendo extraído recursos y favorecido la riqueza comercial, se sienten cargadas por el dilema moral de apoyar y proveer sustento a los Estados que han sido explotados y desposeídos, y son hoy más vulnerables. Es, pues, una pregunta de graves proporciones, aun si el momento y los términos de la independencia estuvieran más relacionados con la conveniencia que con principios éticos. Vale la pena también preguntarse si es apropiado o justo imponer tan estrictas regulaciones comerciales y barreras a Estados que se han visto vulnerabilizados debido a las actividades comerciales del pasado colonial. Puerto Rico es, claramente, uno de esos ejemplos saltantes de lo conveniente que le resulta a los EUA que esta isla se independice.

Las cinco islas de las Antillas Holandesas han establecido un arreglo diferente y más viable. Allí existe una genuina democracia parlamentaria, liderada por un gobierno en cada isla. El gobierno central es responsable de los asuntos internos de las cinco islas, mientras que el Reino de Holanda controla la defensa, la política exterior, los asuntos judiciales, los derechos humanos y la buena gobernabilidad²⁵.

Cuba ha tenido un acercamiento diferente a la democracia y es considerado, por muchos, un país controversial y antidemocrático. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Carta Democrática Interamericana (2001) se define el concepto de democracia participativa, en la cual las personas pueden ejercer el poder de votar en las elecciones. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene la opinión de que las

²⁵ Aruba, que es parte del Reino de Holanda, no está gobernada por un gobierno central, ha sido autónoma desde 1986. A diferencia de Surinam, Aruba no ha optado por la completa independencia, por lo que sus asuntos externos, defensa y ciudadanía son manejados por el Reino de Holanda.

elecciones de Cuba carecen de elementos de pluralidad e independencia, y de acceso libre a diferentes fuentes de información²⁶. La Comisión también afirma que:

El derecho al voto es una de los elementos *sine qua non* para la existencia de la democracia y es una de las maneras en las que los ciudadanos expresan su voluntad libremente y ejercitan su derecho a participar en el gobierno. Este derecho implica que los ciudadanos podrían, en una posición de igualdad, decidir directamente y elegir libremente a aquellos quienes los van a representar en decisiones de asuntos públicos²⁷.

Aquellos que ven a Cuba como una democracia, se centran en el hecho de que hay gran participación a nivel local-municipal. Por ejemplo, Teresa Jorge, una ciudadana cubana, dice que la democracia “toma lugar desde abajo y hacia arriba en la selección de aquellos que van a representar al pueblo en todos los niveles de gobierno”²⁸. Haroldo Dilla Alfonso y Gerardo Gonzáles Núñez describen el sistema en Cuba como una “democracia de las bases” y plantean que “este sistema participativo contiene una interesante combinación de democracia directa y del uso de representación, como la dada por medio de las elecciones. En general, se intenta proveer a la ciudadanía de la habilidad de escoger el liderazgo local, expresar sus demandas, monitorear y evaluar la política local y sus resultados, e involucrarse en proyectos que benefician a la comunidad”²⁹.

Está claro que en los países independientes de la región, existen dos aproximaciones a la democracia: el de base y

26 CIDH, Informe anual 1990-1991, pág. 557; CIDH, Segundo informe de la situación de derechos humanos en Perú, 2000, Capítulo IV, Derechos Políticos, A.1.

27 CIDH, OEA, Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región, Cáp. IV, párr. 226, 2009. Ver en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009eng/Chap.IV.b.eng.htm#_ftn21>, disponible a octubre de 2010.

28 Jorge, Teresita, “Democracy in Cuba”, disponible en: <[http://www.cubaminrex.cu/English/Focus_On/Democracy%20in%20Cuba.htmAugust 2004](http://www.cubaminrex.cu/English/Focus_On/Democracy%20in%20Cuba.htmAugust%202004)>, a octubre de 2010.

29 Dilla, Haroldo Alfonso, y Gerardo González Núñez, “Participación y desarrollo en las municipalidades cubanas”, disponible en: <http://www.idrc.ca/en/ev-54437-201-1-DO_TOPIC.html>, a octubre de 2010.

comunidad, y el sistema competitivo multipartidista. Es aparente que ninguno de ellos tiene la capacidad de alcanzar una verdadera democracia participativa.

Steve Ludlum, del Reino Unido, escribió que:

En la Europa del siglo diecinueve, dos modelos de democracia competían por apoyo. El que conocemos está basado en una representación indirecta de políticos profesionales, controlada por facciones partidarias. El otro modelo es el asociado con el concepto de Rousseau de ‘voluntad general’, que se dio a conocer por The Paris Commune de 1880³⁰.

En opinión de Ludlum, la participación local en Cuba se relaciona con el modelo de “voluntad general”.

Se podría argumentar que el sistema que alcanza una mayor participación de votantes es el mejor. En Cuba, los índices de participación son altos. Por ejemplo, en las elecciones municipales del 21 de octubre del 2007, se reportó que la población votante fue de 8,1 millones, aproximadamente un 95% del electorado, aunque menor que la de las anteriores elecciones municipales, del 17 de abril del 2005, donde la participación fue del 97%³¹. El sistema electoral competitivo y multipartidista no alcanza una participación tan alta como esa³². En ese sentido, se ha considerado que es necesario motivar al electorado por medio de un proceso participativo, por ejemplo, mediante consultas regulares.

Sin embargo, la cantidad de votantes es un indicador pero no es la única manera de medir la democracia. Una democracia saludable no viene determinada por los porcentajes de población votante o por procesos electorales competitivos y regulares. En ese sentido, cabe examinar diferentes perspectivas. El artículo 1 de la Carta Democrática

30 “La participación es clave para la democracia en Cuba”, 22 de agosto, 2005. Disponible en: <http://www.cuba-solidarity.org/cubasi_article.asp?ArticleID=50>, a octubre de 2010.

31 Ver: <http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Cuba#cite_note-5>, disponible a octubre de 2010.

32 La Fundación Internacional de Sistemas Electorales (FISE) observa que las elecciones parlamentarias llevadas a cabo en los países caribeños de San Kittis y Nevis, Anguila, y Trinidad y Tobago durante el 2010, contaron con un 83,05%, 81,63% y 70,64% de votantes, respectivamente.

Interamericana expresa que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. El artículo 8 indica:

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

Democracia y derechos humanos

Un quinto aspecto a considerar para definir la gobernabilidad democrática de la región, son las diferencias en el ejercicio y garantía de los derechos humanos básicos. Quienes abogan por un desarrollo humano integral saben que los derechos humanos y la democracia son inseparables. En el Caribe, los derechos humanos son casi siempre equiparados a los derechos civiles y políticos: elecciones libres y justas; independencia judicial; rechazo al involucramiento militar en la gobernabilidad electoral; libertad de los medios de comunicación y libertad de expresión; derecho a la propiedad; entre otros que respaldan el Estado de Derecho. La mayoría de gobiernos caribeños ofrecen protección a estos derechos y éstos son consagrados en sus constituciones. Esto viene acompañando por un sistema de “pesos y contrapesos” compuesto por ONG, grupos de derechos humanos y defensores del pueblo, quienes responden a las quejas administrativas en contra de los gobiernos. Sin embargo, que estos gobiernos se declaren protectores de los derechos civiles y políticos no es suficiente para que califiquen como administraciones democráticas.

Muchos países caribeños han firmado o ratificado los principales tratados de derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)³³, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³⁴, la Convención Internacional sobre la

33 La mayoría de los países caribeños han firmado este Convenio; sólo las Bahamas, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago lo han ratificado. Todos estos Estados mantienen la pena de muerte; su posición frente a las recomendaciones de eliminarla es que son un ataque a su soberanía, más que un asunto de derechos humanos. Ver: <<http://www2.ohchr.org/english/law>>, disponible a octubre de 2010.

34 Esta Convención sólo ha sido ratificada por las Bahamas, Guyana y Jamaica. Ver: <<http://www2.ohchr.org/english/law>>.

Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés),³⁵ la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)³⁶, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)³⁷ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)³⁸. Sin embargo, se han mostrado indecisos respecto de ratificar los instrumentos que consideran podrían golpear su soberanía, tal como sucedió con el caso de la pena de muerte – Trinidad y Tobago, Guyana y Jamaica denunciaron al Protocolo Facultativo del PIDCP, y Trinidad denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al denunciar al Protocolo Facultativo, estos Estados niegan a la ciudadanía el derecho de hacer una petición ante el Comité de Derechos Humanos, eludiendo su deber de garantizar los derechos fundamentales.

Vale resaltar que, aunque en el Caribe se ha dado énfasis a los derechos civiles y políticos, se registran altos índices de violencia doméstica, abuso físico y sexual contra niños y niñas, y castigo corporal en las escuelas y en las instituciones que atienden a personas menores de edad, prácticas que violan el derecho a la integridad y seguridad personales. El Estado es responsable de asegurar que no haya tortura, penas o tratamientos inhumanos o degradantes, y de que el castigo corporal sea considerado una manifestación de éstos. Por otro lado, existe la libertad de religión, la libertad de asociación y de prensa, que además son características centrales de la promoción y defensa de la unidad e integración caribeña.

La brecha más grande en cuanto a derechos humanos en el Caribe yace en la incapacidad para garantizar los derechos

disponible a octubre de 2010. Los países que no han ratificado este Convenio suelen apuntar a la falta de recursos para implementar estos derechos y para cumplir con los requisitos de cobertura. Es importante notar que sólo un país (Surinam) ha ratificado el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

35 Esta Convención ha sido ratificada por Barbados, Belice, Cuba, Guyana, Haití, Jamaica y Trinidad y Tobago. Ver: <<http://www2.ohchr.org/english/law/>>, disponible a octubre de 2010.

36 Esta Convención no ha sido ratificada por Antigua, Bahamas, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Surinam. Ver: <<http://www2.ohchr.org/english/law/>>, disponible a octubre de 2010.

37 Todos los países caribeños han ratificado el CDN. Ver: <<http://www2.ohchr.org/english/law/>>, disponible a octubre de 2010.

38 Cuba no ha ratificado el Convenio de Belém do Pará. Ver: <<http://www.oas.org/juridico/english/sigs/a-61.html>>, disponible a octubre de 2010.

económicos, sociales y culturales. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) expresa, en su artículo 1:

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo

El artículo 2 del PIDESC indica:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Los Estados deben luchar contra la pobreza y eliminar la pobreza extrema, pues esto es esencial para la promoción y consolidación de la democracia³⁹. Incluso Barbados – que ha sido clasificado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un país con un índice muy alto de desarrollo humano –, sufre pobreza localizada. En contraste, Haití es considerado el país más pobre del hemisferio occidental⁴⁰, con un 80% de su población que vive bajo la línea de pobreza, de los cuales 54% viven en la

39 Preámbulo a la Carta Democrática Interamericana.

40 El estado de pobreza endémica de Haití podría atribuirse a la deuda contraída con Francia cuando se negoció la independencia. Haití se vio obligado a pagar 90 millones de francos de oro al Gobierno de Francia, deuda que terminaron de pagar 122 años después. Este acuerdo sirve como ejemplo de las consecuencias de la lucha por la libertad. Ver: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article6281614.ece>, disponible a octubre de 2010.

mayor miseria⁴¹. Después del devastador terremoto en 2010, el país continúa en un estado de nefasta miseria, a pesar de la asistencia financiera que recibe de algunos Estados donantes y de organismos que ayudan a las personas damnificadas en casos de catástrofe. Haití es el país caribeño que presenta la mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, seguido de cerca por Surinam y República Dominicana. La persistente parálisis económica que ha soportado este país ha comprometido severamente su capacidad para funcionar de una manera democrática. (Ver Gráfico 1).

La pobreza y la corrupción suelen reducir la habilidad de un Estado para garantizar los derechos humanos. Haití es un epítome de debilidad institucional, donde los “zinglandos” (matones) ponen en peligro la seguridad ciudadana, a pesar de la presencia de MINUSTAH. El sistema haitiano de justicia es ineficiente y cuenta con escasos recursos; las garantías del debido proceso son prácticamente inexistentes, la corrupción está atrincherada y la violencia es endémica. Antes del terremoto de enero de 2010, la penitenciaría nacional estaba sobrepoblada en un 535%, de acuerdo a un informe de la Prensa Asociada, realizado en marzo del 2010⁴². Muchas de estas personas privadas de libertad nunca han sido procesadas⁴³. Además, y a pesar de que Haití ha ratificado la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Esclavitud, existe un tipo de esclavitud de niños y niñas: las familias pobres de áreas rurales de Haití envían a sus hijos a vivir con familias ricas de la ciudad, con la esperanza de que sean alimentados y educados. En cambio, estos niños y niñas, conocidos con la palabra criolla “restaveks”, suelen ser física y sexualmente abusados.

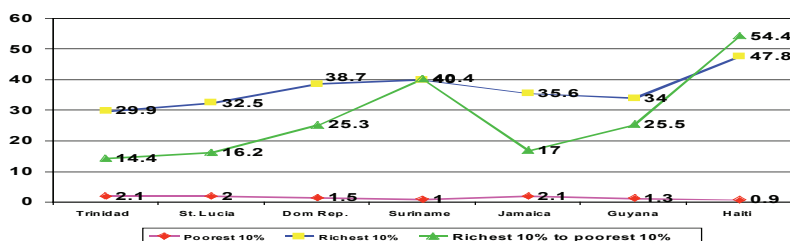
41 Ver: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>>, disponible a octubre de 2010.

42 Ver: <<http://www.msnbc.msn.com/id/35741965>>, disponible a octubre de 2010.

43 A finales del año 2008, 88% de 316 jóvenes en prisión habían sido detenidos por tres años sin cargos ni juicio. Ver: <<http://www.msnbc.msn.com/id/35741965>>, disponible a octubre de 2010.

Gráfico 1. La pobreza en el Caribe: brecha entre los más ricos y los más pobres

Poverty in Select Caribbean Countries, and the Gap between the Richest and the Poorest 10%: Source: U.N. Human Development Report 2009



De acuerdo al Protocolo de San Salvador y al PIDESC, los gobiernos tienen el deber elemental de proteger los derechos económicos y sociales de la ciudadanía. Sin embargo, los países que están sumidos en la pobreza, como Haití, no tienen los recursos para garantizar el cumplimiento de estos derechos, de modo que son muy dependientes de donantes para tales efectos, y deben coordinar acciones conjuntas con grupos de la sociedad civil, ONG internacionales y otras organizaciones, como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), para asegurar la garantía de esos derechos.

La ONU cataloga el desarrollo de los países con base en la expectativa de vida al nacer, la alfabetización (en personas de 15 años y más) y la matrícula bruta en el sistema educativo – Índice de Desarrollo Humano (IDH). Los países caribeños muestran gran variación de acuerdo al IDH, con algunos clasificados como de muy alto desarrollo⁴⁴, otros, alto⁴⁵ y otros, medio⁴⁶. Ningún país caribeño está actualmente clasificado en la categoría de bajo desarrollo humano. (Ver Gráfico 2).

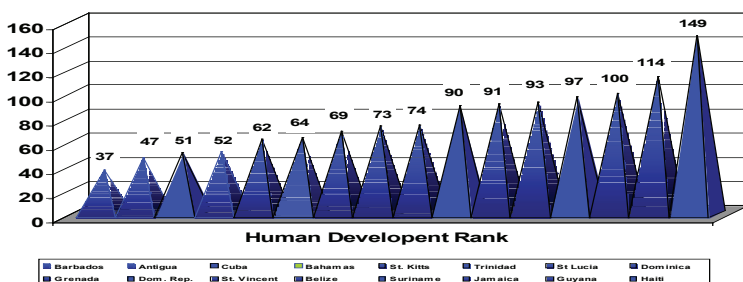
⁴⁴ Barbados.

⁴⁵ Antigua y Barbuda, Cuba, Bahamas, San Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago, Santa Lucía, Dominica y Granada.

⁴⁶ República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Belice, Surinam, Jamaica, Guyana y Haití.

Gráfico 2 IDH de los países independientes del Caribe

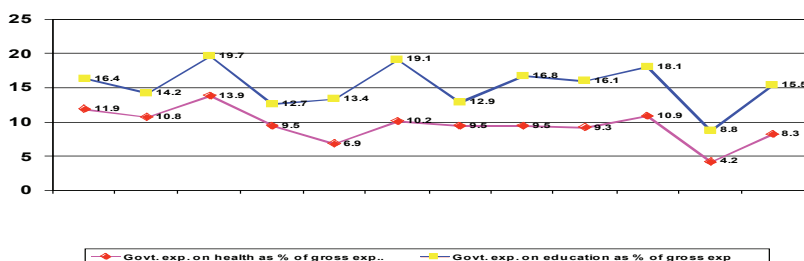
Human Development Rank of Independent Caribbean Countries: Source U.N. Human Development Report 2009



Sin embargo, los países que pertenecen a la categoría más alta de desarrollo humano no necesariamente invierten más en educación y salud. Por ejemplo, Haití, el país caribeño con la calificación más baja, invierte más en salud que cualquier otro país caribeño (porcentaje del total de gasto bruto). No hay estadísticas recientes que indiquen cuánto invierte este país en educación, pero tiene el Índice de Educación más bajo entre los países caribeños (0,588, de acuerdo al del Informe de Desarrollo de la ONU de 2009). Los gobiernos de Bahamas, Santa Lucía, República Dominicana y Belice (países con un IDH alto y medio) gastan más en educación, como porcentaje del total de gasto bruto, que Barbados (el único país caribeño con un IDH muy alto). Cuba tiene el Índice de Educación más alto (0,993, de acuerdo al del Informe de Desarrollo de la ONU de 2009); Barbados ostenta el segundo lugar (0,975). (Ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Gasto estatal en educación y salud (porcentaje del gasto bruto)

Government Expenditure on Health and Education as a % of Gross Expenditure: Source: U.N. Human Development Report 2009



Claro está que los gobiernos caribeños deben poner mayor énfasis en los derechos sociales, económicos y culturales. Vigilar exclusivamente un solo grupo de derechos humanos propicia un falso sentido de democracia.

Conclusiones

Uno de los propósitos de este documento ha sido formular conceptos para reabrir la discusión acerca de las ideas y prácticas democráticas en la región caribeña contemporánea. Es importante notar que, debido a la naturaleza heterogénea del Caribe, conceptos que resultan idóneos para un país no lo son para otro. Esta región puede ser concebida como un microcosmos de los problemas y retos que enfrentan muchísimas de las naciones pobres y en vías de desarrollo del llamado “Tercer Mundo”: diferencias étnicas y culturales, distintos niveles de desarrollo económico y social, y conflictos entre normas democráticas, prejuicios culturales, prácticas discriminatorias y debilidad institucional. Al lado de estos problemas, la mayoría de los países caribeños son democracias jóvenes que han alcanzado la independencia; otros han sufrido años de amargas y sangrientas luchas revolucionarias para independizarse de países que actualmente detentan el poder militar y económico, o que son vecinos que exhiben nuevas formas de hegemonía por la manera en que superponen sus

interpretaciones de la democracia en toda la región. Cualquier discusión que se dé acerca de la democracia debe partir de la premisa de que ningún país caribeño desea que le sean impuestas decisiones desde fuera. El diálogo siempre debe darse a través de un proceso de consulta y debe llevarse a cabo en igualdad de condiciones.

Segundo, en este texto se explora un marco conceptual e ideológico nuevo con relación a los derechos humanos, desde la dimensión de la pobreza. En consideración de los distintos niveles de desarrollo de los derechos humanos en el Caribe, cualquier acercamiento a un nuevo marco conceptual e ideológico deberá ser dual. Por un lado, debe incluir los derechos civiles y políticos, en un esfuerzo por responder a los informes sobre violaciones de derechos humanos y por eliminar la falta de transparencia en varios países. Por el otro, debe crear conciencia sobre los derechos económicos, sociales y culturales. No se puede continuar con el antiguo enfoque de trabajar sólo con los países que practican la democracia parlamentaria y multipartidista, pues esto niega los derechos básicos a un buen porcentaje de la ciudadanía caribeña. Las condiciones de mayor miseria en el Caribe – ya sea de pobreza localizada o a mayor escala – hacen necesario considerar a los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza, ya que ésta es un obstáculo para la efectiva gobernabilidad democrática y para la posibilidad real de las personas de disfrutar de sus derechos básicos.

Tercero, este documento considera positivamente los modelos de desarrollo y las políticas públicas específicas, de corto y mediano plazo. El problema de analizar estos modelos y políticas públicas es que varían de país en país, y de región en región. Lo que puede considerarse una política pública o modelo de desarrollo en un país o subregión, puede no ser aceptable en otro. Sin embargo, los gobiernos caribeños deben ser invitados a desarrollar un enfoque común para crear e implementar políticas públicas, basado en normas de gobernabilidad democrática aceptadas internacionalmente y en el Estado de Derecho. Si vamos a guiarnos por la experiencia actual, esas políticas y modelos deben adoptar un enfoque a favor de las personas en pobreza, con el fin de reducir sus vulnerabilidades. Si las políticas públicas se dirigen, como deberían, al modelo de desarrollo humano integral, entonces los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM) deberían servir como marco.

Finalmente, este texto provee del contexto necesario para propulsar la formulación de un plan de acción que el IIDH pueda aplicar en su búsqueda por uniformar la práctica de los derechos humanos a lo largo de la región. Para hacerlo, deberá tomar conciencia de los crecientes cuadros de pobreza, de las idiosincrasias ideológicas, de los ambientes políticos y culturales cambiantes de los países caribeños, así como de la persistencia de las más serias violaciones a los derechos humanos, aún frecuentes en estos países. Teniendo esto en cuenta, el Instituto debería:

- Considerar cómo asociarse con grupos que están comprometidos en promover y mantener las normas establecidas de democracia y de derechos humanos, lo que incluye la ampliación de su base operacional, si fuese necesario.
- Reunirse con quienes hacen las políticas en los países caribeños, para determinar las principales áreas de enfoque del IIDH y desarrollar programas de derechos humanos que respondan a las principales políticas públicas planteadas.
- Considerar cómo trabajar con la recién formada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, la cual actualmente excluye a EUA y a Canadá.
- Llevar a cabo una evaluación de la situación de derechos humanos en los países del Caribe. Ésta debe estar basada en un enfoque participativo y una metodología de consulta. El presente documento puede ser utilizado como guía de discusión.
- Llevar a cabo un estudio específico acerca de la pobreza en la región, y desarrollar un programa dirigido a reducir las vulnerabilidades de las personas en pobreza y que mejore sus oportunidades para generar ingresos.
- Implementar un programa de derechos humanos en escuelas secundarias de la región, para que los niños, niñas y adolescentes se informen acerca de todos sus derechos humanos fundamentales, desde una edad temprana.
- Continuar monitoreando y evaluando las tendencias de la democracia electoral en la región.

Democracia, ciudadanía y exclusión en la Región Andina

*Fernando Mayorga**

En este ensayo se evalúa la democracia en la Región Andina a inicios de la segunda década del siglo XXI, prestando atención a las nuevas formas políticas y los cambios en la ciudadanía, y contrastando los planteamientos teóricos y normativos con elementos empíricos. Se trata de pensar la necesaria conexión entre derechos humanos y democracia, con énfasis en la exclusión social provocada por la pobreza y el impacto de los cambios en la política, así como en la orientación de las políticas públicas en este campo.

Desde fines de la década de los noventa, la Región Andina vive un período de intensas transformaciones políticas, también marcado por tensiones y contradicciones en el proceso de integración regional, que han puesto en cuestión la existencia de una “comunidad andina”. Para realizar un balance general de la democracia es necesario destacar las diferencias en las rutas que siguen los países de la región, porque este hecho tiene consecuencias obvias en las relaciones entre Estado, democracia y ciudadanía, esto es, en el vínculo entre instituciones políticas y sociedad civil, entre democracia y derechos humanos y en el tipo de respuestas a los desafíos de integración social mediante políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad social, que constituyen causas y efectos de la exclusión. Estos rezagos menoscaban la participación y el ejercicio de ciudadanía de amplios sectores de la población. Por lo tanto, los cambios políticos adquieren

* Boliviano. Es licenciado en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Se ha desempeñado como catedrático de Sociología y como Director del Centro de Estudios Superiores Universitarios de la Universidad Mayor de San Simón. Ha sido consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBMD) y de la Delegación de la Unión Europea en Bolivia (UE). Es columnista del periódico de circulación nacional La Razón.

importancia para evaluar las condiciones apropiadas para la vigencia de los derechos humanos.

Existe una disyunción entre tres países que han dado un “giro a la izquierda” (Venezuela, Bolivia y Ecuador) y dos que mantienen su adscripción a las pautas del neoliberalismo económico (Perú y Colombia), donde las transformaciones políticas e institucionales son moderadas. La victoria de Ollanta Humala en el Perú, en abril de 2011, no modifica de manera drástica este escenario puesto que durante la campaña electoral, sobre todo en la segunda vuelta, moderó su discurso nacionalista de izquierda y se comprometió a dar continuidad a la política económica prevaleciente en los últimos años. Asimismo, aceptó eliminar de su programa de gobierno la propuesta de convocatoria a una Asamblea Constituyente. También, la victoria electoral de Juan Manuel Santos (Colombia) en segunda vuelta, con el apoyo de dos tercios del electorado, implicó la continuidad de las políticas desplegadas por Álvaro Uribe.

Los cambios en Venezuela, Ecuador y Bolivia son profundos, y se traducen en procesos de reforma que modifican el rol económico y social del Estado y la institucionalidad democrática, afectando, por ende, el ejercicio de la ciudadanía. Se trata de una política posliberal que apela a la igualdad. No obstante, la retórica por el “socialismo del siglo XXI” no cuestiona el mercado ni rechaza la democracia liberal representativa. Son gobiernos que impulsan nuevos procesos de integración, como el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), recuperan concepciones e instituciones indígenas, impulsan la democracia participativa y directa, y aplican programas sociales redistributivos¹.

Esta diferencia tiene consecuencias en la valoración del estado de la democracia, los derechos humanos y la lucha contra la exclusión. Sin embargo, en todos los casos existen problemas similares y avances institucionales. Un rasgo general es la profunda crisis de los sistemas de partidos, una de las claves de la transición y consolidación de la democracia en los años ochenta y noventa. A mediados de la década pasada, un estudio sobre la institucionalización del

¹ Arditi, Benjamín, "El giro a la izquierda en América Latina. ¿una política post-liberal?", en: AAVV, *Democracia intercultural y representación política en América Latina*. CEN/PNUD/IDEA, La Paz, 2010.

sistema de partidos en América Latina situaba a los cinco países andinos entre los siete casos con menores índices de institucionalización². Pero la debilidad de la política institucional combinada con situaciones de crisis política, no puso en riesgo la legitimidad de las elecciones. No obstante, la democracia fue interpelada con demandas de inclusión social y expansión de la ciudadanía.

1. Características de la democracia en tiempos de transición

Para evaluar la democracia en la región consideramos tres aspectos: la eficacia del voto ciudadano para elegir representantes y autoridades; el ejercicio del poder político, y las políticas desplegadas desde el Estado. Estos componentes constituyen la base para evaluar las transformaciones en la ciudadanía, como sistema de derechos para acceder a la justicia y como elemento de pertenencia comunitaria³. Asimismo, sirven para juzgar la pertinencia y la eficacia de las políticas de inclusión de las personas en pobreza, desde una perspectiva que combina, precisamente, democracia y ciudadanía.

El punto de partida es considerar que se ha producido una ampliación de la democracia en la Región Andina, aunque persisten rezagos históricos de pobreza, desigualdad y exclusión que atentan contra el ejercicio de ciudadanía y cuestionan la calidad del funcionamiento de las instituciones democráticas.

La democracia se ha ampliado porque se incorporan nuevas reglas e instituciones políticas y se incluyen nuevos sujetos y demandas sociales en respuesta a los límites de la democracia procedimental, que tenía a los partidos políticos en el centro del sistema político. A pesar de la crisis partidista – o quizás debido a ella –, la democracia electoral se ha consolidado como única fuente de legitimidad del poder político, con reglas mínimas que garantizan la eficacia del voto ciudadano

2 Tanaka, Martín, y Sofía Vera, "La dinámica 'neodualista' de una democracia sin sistema de partidos: la situación de la democracia en el Perú", *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, no. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2010.

3 Caetano, Gerardo, "Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina", documento del IIDH, 2010.

para elegir autoridades y con procedimientos que garantizan su libre ejercicio. A pesar de que se produjeron renunciadas presidenciales en los casos de Ecuador (2000 y 2005) y Bolivia (2003 y 2005), la resolución de esas situaciones de crisis se dio también mediante elecciones. El derecho al voto se ha extendido a las y los residentes en el extranjero, con variada eficacia dependiendo del país. Empero, en general se trata de una respuesta a los temas que plantea la migración transnacional, que pone en discusión aspectos vinculados al ejercicio de los derechos ciudadanos.

La democracia representativa se ha consolidado y el cuestionamiento a los partidos ha dado paso a la incorporación de instituciones de democracia participativa y directa y, en el caso boliviano, a la democracia comunitaria, que expresa nuevos rasgos de ciudadanía. Otra novedad en Bolivia es la elección popular de magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, aunque está mediada por una selección de candidaturas por parte de la Asamblea Legislativa.

La democracia participativa se manifiesta en instituciones vinculadas a la gestión pública, definidas como mecanismos de control social, democracia participativa o protagónica. Éstos están definidos constitucionalmente en los casos de Bolivia, Venezuela y Ecuador, e incluyen mecanismos de cogestión para el diseño de políticas públicas, gestión de empresas y servicios públicos, y consejos de planificación, respectivamente. Un aspecto problemático es que las organizaciones sociales se incorporan al aparato estatal y pueden ser cooptadas, perdiendo su autonomía como expresiones de la sociedad civil⁴. En Colombia se da una lógica participativa bajo control estatal que se limita a la creación de consejos consultivos.; en el caso peruano, se concentra en la elaboración de presupuestos participativos en el nivel local.

La democracia directa tiene una variedad de nuevas reglas entre las que sobresale la revocatoria o revocación de mandatos, una regla vigente en todos los países y para todos los cargos – excepto en Colombia y Ecuador donde no incluyen al

4 López Maya, Margarita, "Dinámica de la democracia participativa en Venezuela. ¿Desde arriba o desde abajo?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, UCV, Caracas, 2008.

presidente. En los casos venezolano y boliviano, su utilización resultó útil para resolver plebiscitariamente las situaciones de crisis provocadas por la polarización política. La revocatoria o ratificación de leyes también puede darse por referéndum. En el caso boliviano incluye la reforma parcial o total de la Carta Magna. La iniciativa legislativa ciudadana es otro mecanismo de participación que, en algunos casos, incluye la solicitud de convocatoria a Asamblea Constituyente. Es decir, muchas decisiones políticas que antes estaban circunscritas a las relaciones convencionales entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con el Judicial dirimente en muchos casos, han sido transferidas a la sociedad en tanto cuerpo electoral.

Finalmente está la democracia comunitaria, reconocida como tal en la Constitución boliviana, y que implica la elección de autoridades y representantes de pueblos indígenas mediante usos y costumbres, aunque en el caso de las diputaciones su selección se refrenda con voto universal y se limita al 5% de escaños para representantes de los pueblos indígenas minoritarios. En Colombia y Venezuela se reconocen cuotas de representación parlamentaria a los pueblos indígenas en menores proporciones. Sin embargo, el caso boliviano presenta otras aristas vinculadas a la ciudadanía, que se analizarán más adelante.

En suma, la democracia no se limita a la democracia representativa como acontecía en el pasado, cuando los partidos eran los agentes exclusivos de participación política. Si bien los nuevos arreglos institucionales evidencian una ampliación de la democracia con la incorporación de participación ciudadana en la gestión pública y la ampliación del ejercicio del voto ciudadano para remover autoridades y aprobar reformas, la eficacia del funcionamiento de las instituciones para el cumplimiento de metas de igualdad depende de su desempeño, en particular, del ejercicio del poder político.

2. Ejercicio del poder político, los límites institucionales del cambio

Desde fines de los años noventa, la crisis de los partidos también provocó la personalización de la representación política, un hecho vinculado además a mutaciones en el espacio público provocadas por la creciente importancia

de los medios de comunicación masiva en la comunicación política.

La personalización en la representación política se ha transformado en caudillismo y su manifestación institucional es el hiperpresidencialismo. Excepto en el caso peruano, donde la figura presidencial es débil y el partido de gobierno no dispone de mayoría parlamentaria, la democracia andina se caracteriza por un marcado poder de decisión presidencial resultante de la concentración de votos y escaños en una fuerza política articulada en torno a un liderazgo fuerte: Uribe/Santos, Chávez, Correa y Morales. Este esquema político es una merma del pluralismo, excepto en el caso peruano donde presenta un signo opuesto que se traduce en una fragmentación en el sistema de partidos.

Un corolario de la fuerza política de estos liderazgos fue la aprobación constitucional de la reelección presidencial inmediata y, en algún caso, sin restricciones. Empero, en 2007 fue rechazada en las urnas una enmienda constitucional en Venezuela que otorgaba más poderes al presidente Chávez y la posibilidad de su reelección indefinida; dos años después se aprobó una enmienda que autoriza la reelección indefinida en los cargos públicos. En Colombia fracasó el intento del presidente Uribe de postular a un tercer período, por un fallo del Poder Judicial. Estos ejemplos muestran las tendencias y los límites del presidencialismo, pero dan cuenta de los intentos de subordinar o modificar el ordenamiento legal a las estrategias políticas de los gobernantes.

El hiperpresidencialismo se sustenta en la fuerza electoral del partido de gobierno, que dispone de un manejo discrecional del Poder Legislativo por la mayoría de escaños que ostenta – excepto en el caso del Perú donde el presidente requiere de la conformación de una coalición para tener apoyo de una mayoría parlamentaria. La iniciativa legislativa está en manos del Poder Ejecutivo y, en algunos casos, el carácter unicameral del Congreso favorece la concentración del poder decisional en manos del presidente que, adicionalmente, se beneficia de potestades otorgadas para gobernar mediante la emisión de decretos o facultades especiales conferidas por el Congreso. La concesión de estas atribuciones termina menoscabando el papel del Poder Legislativo y, también, del

Órgano Judicial, poniendo en entredicho la independencia y equilibrio de poderes.

En el tema judicial, fundamental para el ejercicio de los derechos ciudadanos, las relaciones entre poderes presentan aristas problemáticas. En Ecuador se dieron remociones en la Corte Suprema y en el Tribunal Constitucional debido al conflicto entre poderes; además, la Constitución vigente establece que las y los jueces son nombrados por el Consejo de la Judicatura y que el Tribunal Constitucional no es pasible a enjuiciamiento ni a rendición de cuentas ante otras instancias. En el caso boliviano se percibe un manejo arbitrario de las instancias judiciales que ha dado curso a una judicialización de la política, con la suspensión de varias autoridades electas de signo opositor mediante la simple presentación de denuncia y antes de la realización del proceso judicial. Adicionalmente, en 2006 la Asamblea Legislativa otorgó al presidente Morales atribuciones para designar magistraturas interinas hasta la realización de elecciones de magistrados del nuevo Órgano Judicial, que recién se viabilizaron en octubre de 2011. En el caso peruano, el Poder Judicial tiene independencia respecto al Ejecutivo, pero mantiene una mala imagen y no es permeable a reformas institucionales.

Una novedad en la democracia latinoamericana es la colisión entre el poder presidencial y el “poder mediático”, con características más agudas en Venezuela, Ecuador y Bolivia. Se han producido conflictos entre presidentes y periodistas en torno a la libertad de expresión, y también algunos gobiernos han tomado acciones legales en contra de los medios de comunicación por sus posturas supuestamente opositoras. Las denuncias por atentados a la libre expresión son recurrentes y la transformación del espacio mediático en una arena política donde se reproduce y exacerba la polarización política, impide que existan condiciones para un proceso deliberativo en el espacio público, en el debate legislativo y en la toma de decisiones gubernamentales, ahondando las consecuencias negativas del bajo grado de pluralismo político en los espacios institucionales.

Otra manifestación de la crisis de la política tradicional afincada en los partidos fue la demanda por la realización de procesos constituyentes como mecanismos de reforma política en todos los países de la Región Andina. En la década

de los noventa se realizaron asambleas constituyentes o reformas constitucionales por demanda popular o estrategia gubernamental, en una muestra de la profundidad del cuestionamiento a los regímenes vigentes (Colombia, 1991; Perú, 1993; Bolivia, 1994; Ecuador, 1998, y Venezuela, 1999). La experiencia venezolana fue la más radical, con la instauración del Estado Bolivariano. Más adelante se realizaron asambleas constituyentes en Bolivia (2006-2008) y Ecuador (2007-2008), que reformaron de manera profunda el Estado, sobre todo en el caso boliviano con la creación de un Estado Plurinacional sustentado en el reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas. Las reformas en curso permiten señalar que se abrió un nuevo ciclo estatal en la región y en el continente, antes marcado por la articulación de la democracia representativa y el neoliberalismo, un modelo que estuvo vigente, con matices obvios, durante quince años. La crisis del denominado “Consenso de Washington” ha dado paso a búsquedas nacionales de modelos alternativos que tienen como referente la ampliación de la democracia y el retorno del Estado a tareas económicas y sociales, con mayor protagonismo.

3. Estado, modelo de desarrollo y políticas públicas

El retorno del protagonismo del Estado en la economía es la respuesta a las políticas de ajuste estructural que fueron implementadas en la región desde los años ochenta. Se produjo en los tres países que vivieron transformaciones políticas y cuya economía depende de la exportación de hidrocarburos, que es el principal medio para la generación de excedente (Bolivia, Ecuador y Venezuela). En los casos de Colombia y Perú se mantienen y amplían las políticas orientadas al mercado, y se ratifican o amplían los tratados de libre comercio – que son cuestionados por los otros países andinos, enfrascados a su vez en un proceso alternativo de integración que no tiene aún resultados positivos.

En los casos de los gobiernos de Correa, Chávez y Morales, el fortalecimiento del Estado mediante políticas de nacionalización de recursos naturales y empresas estratégicas o la modificación de las reglas para la inversión extranjera, se ha traducido en una mayor disponibilidad de excedente económico para la ejecución de políticas sociales. Se han

implementado programas de carácter redistributivo orientados a sectores pobres y marginados. La combinación de medidas de combate contra la pobreza con el fortalecimiento de capacidades políticas de estos sectores sociales mediante el reconocimiento de derechos y la participación ciudadana, promueve la inclusión social y reduce la desigualdad. Los datos en Ecuador y Bolivia muestran un descenso en la extrema pobreza y la pobreza, aunque los porcentajes son motivo de polémica. Con relación a la desigualdad, resalta el hecho de que por primera vez en la historia, en América Latina mejoró el coeficiente Gini – que mide las desigualdades sociales –, con un descenso más llamativo, considerando la zona andina, en Bolivia y Venezuela.

Un dato importante es la orientación del gasto social, que se ha incrementado en Bolivia, Ecuador y Venezuela, y su distribución se da mediante la entrega de montos de dinero a sectores que sufren carencias o necesidades que no son satisfechas por el mercado: bonos de desarrollo humano a niños y niñas de escuelas públicas, a personas de la tercera edad, a personas discapacitadas, a mujeres embarazadas y para vivienda; también mayor acceso a salud y educación, en algún caso con exitosos planes de alfabetización. Paralelamente a sus objetivos socioeconómicos, estos programas tienen metas políticas porque pretenden generar o consolidar el apoyo electoral a los partidos de gobierno, que los utilizan también como mecanismos clientelares con relación a los sectores beneficiados y promueven una mentalidad rentista que refuerza una concepción paternalista acerca del rol del Estado.

En el caso colombiano, las condiciones de ejecución de programas sociales están matizadas por el conflicto guerrillero. Existen subsidios de nutrición o educación a niños y niñas de familias en condición de desplazamiento o de familias indígenas; su entrega es condicional. El caso peruano resalta porque es el país con mayor crecimiento económico en los últimos años, pero el monto del PIB destinado a políticas de salud y educación es el menor en la región y la población más afectada es la rural, con predominio indígena. Por eso no es casual que la tendencia del electorado en esas zonas se oriente a favor de candidatos “antisistema”, como Humala, reforzando la fragmentación en el sistema de partidos. Esta relación entre bonanza económica, volatilidad electoral y conflictividad

social, muestra la importancia de las instituciones políticas. Sin embargo, es necesario relativizar esta relación porque en condiciones políticas distintas y sin programas redistributivos ejecutados desde el gobierno, Perú logró mayores índices de reducción de la pobreza, los más altos en la región, debido al crecimiento económico y las remesas de los emigrantes, factores que también incidieron en los otros casos.

Es preciso mencionar que estos programas sociales son comunes en el continente, independientemente del signo ideológico de los gobiernos, y en algunos países su adopción fue previa a los cambios políticos. Su implementación fue sugerida por el Banco Mundial como mecanismo de “compensación” al desempleo y la pobreza provocados por las políticas neoliberales. Sin embargo, la exclusión social no se resuelve solamente con medidas económicas y redistributivas. Pese a su importancia, es evidente que deben estar acompañadas del fortalecimiento de capacidades políticas de los sectores beneficiados para expandir el ejercicio de ciudadanía.

Otro aspecto novedoso está vinculado a la modificación en las orientaciones respecto al modelo de desarrollo a partir de posturas ambientalistas que se sustentan en cosmovisiones indígenas. Sin embargo, la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo – como el Buen Vivir en Ecuador y el Vivir Bien en Bolivia – entra en contradicción con las políticas extractivistas para la explotación de recursos naturales, minerales e hidrocarburos, que vulneran derechos de los pueblos indígenas y generan conflictos. Algo similar ocurre en Perú en los marcos convencionales de promoción de inversión extranjera en esos rubros, sobre todo en minería. Este tema no es lateral porque tiene que ver con las posibilidades de crecimiento económico y la generación de excedente que sirve de sustento a las políticas redistributivas y a la generación de empleo. Por lo pronto, no existen políticas que hayan encontrado un punto de equilibrio. En suma, existen avances en la Región Andina en la lucha contra la pobreza y extrema pobreza, se ha reducido la brecha de desigualdad social y existe un debate sobre el modelo de desarrollo. Su relación con la democracia pone en juego aspectos vinculados con la ciudadanía que también ha sufrido importantes transformaciones en los últimos años.

4. Ampliación de la democracia y expansión de la ciudadanía

Los cambios políticos, el rol económico y social del Estado y la descentralización, que genera más espacios de participación, han tenido consecuencias en la concepción y ejercicio de la ciudadanía. La ciudadanía está vinculada “a exigencias de justicia y de pertenencia, de posesión y ejercicio de derechos y de dimensión personal-comunitaria”⁵. En esa medida, ha sufrido ampliaciones como sistema de derechos y también en el sentido de pertenencia a la comunidad política nacional. En el primer caso, los sectores más beneficiados han sido los pueblos indígenas y las mujeres, sectores que son víctimas de la pobreza. En el segundo caso, la pautas de pertenencia comunitaria se han complejizado con el reconocimiento de la diversidad étnica, que cuestiona el proyecto de nación homogénea como modelo de integración social.

El ejercicio de ciudadanía se ha ampliado a aquellos sectores excluidos de la política institucional pese a que, en el caso de los pueblos indígenas, no se trata solamente de su carácter de minorías o mayorías étnicas, sino que son un elemento constitutivo de las sociedades andinas. Respecto a las mujeres, se han establecido cuotas de participación política de un mínimo de 30% en Venezuela, Perú y Ecuador, que prevé un incremento hasta la paridad de género en las listas de candidatos. La paridad está establecida en la nueva Constitución de Bolivia, aunque el sistema electoral mixto impide su materialización en la cámara baja; una novedad fue la paridad de género en el gabinete ministerial de 2010, donde resaltó la presencia de cuatro ministras indígenas. Estas cuotas fueron resultado de decisiones normativas aprobadas merced a acciones de cabildeo de grupos feministas en los congresos, campañas de ONG y presiones de organismos internacionales, porque no existe un movimiento de mujeres con capacidad de movilización política y, en esa medida, se trata de reformas promovidas “desde arriba” e impulsadas por criterios de justicia para remediar situaciones de exclusión provocadas por la vigencia de pautas de conducta patriarcal en las sociedades.

5 Caetano, Gerardo, "Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina" pág. 4.

Una ruta distinta ha tenido el reconocimiento de los derechos indígenas, y sus avances presentan un carácter más amplio en términos de ciudadanía. El movimiento indígena se movilizó con mayor fuerza desde los años noventa del siglo pasado, motivado por la conmemoración de los “500 años”, con marchas y protestas e incursiones electorales, sobre todo en los casos de Ecuador y Bolivia y, secundariamente, Colombia. Sus efectos fueron importantes porque las demandas indígenas incidieron en los procesos constituyentes y sus derechos fueron reconocidos en los cinco países. En todos los casos se superaron las visiones homogéneas acerca de la sociedad y se reconoció constitucionalmente su carácter pluriétnico y multicultural y, a partir de la aceptación de la diversidad social, se incorporaron derechos colectivos de los pueblos indígenas en diversos tópicos. El reconocimiento de la diversidad social y su formalización constitucional implica plantear nuevas pautas de pertenencia a la comunidad nacional a partir de la “diferencia” identitaria. El reconocimiento de derechos a estas colectividades trasciende la noción de “democracia de ciudadanos y ciudadanas” planteada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁶, que enfatiza en el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales resaltando la diferencia de género, empero presta escasa atención a los derechos culturales o colectivos que incumben a los pueblos indígenas. Una revisión al respecto muestra importantes avances en la Región Andina que complejizan y enriquecen la noción de “democracia de ciudadanos y ciudadanas”.

Las cinco constituciones andinas reconocen la diversidad étnico-cultural y eso se traduce en la inclusión del derecho consuetudinario en los sistemas de justicia; el reconocimiento del carácter oficial de las lenguas indígenas, en Bolivia en general, y en otros países en territorios indígenas; la educación bilingüe, excepto en el Perú; el reconocimiento de la propiedad colectiva o territorios, jurisdicción y autonomías indígenas, en el caso colombiano bajo tuición del Estado por razones de seguridad. Otro importante avance es el reconocimiento de derechos de la población afrodescendiente en Ecuador, Bolivia y Colombia, con derechos similares a los de los pueblos indígenas.

6 PNUD, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. PNUD-TAURUS, Buenos Aires, 2004.

Con relación a la participación política, se reconocen cuotas para los pueblos indígenas, excepto en Perú y Ecuador. En este último caso, existe presencia indígena, sobre todo en los gobiernos locales, con cifras mayores al porcentaje de población reconocida como tal. En Bolivia, la participación indígena adquiere mayor amplitud porque incluye lo originario y campesino. En Colombia se reconocen tres curules a los indígenas mediante circunscripciones especiales, así como la elección de autoridades en jurisdicción especial. En Perú, las normas que regulan las elecciones regionales y municipales establecen un mínimo de 15% de representantes de las comunidades nativas y pueblos originarios de cada región. En Venezuela existen tres diputaciones en la Asamblea Nacional y, de acuerdo a la población indígena, en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales. En Ecuador, las organizaciones indígenas participaron electoralmente mediante su propio partido y consiguieron curules y escaños en la Asamblea Constituyente de 2007; empero, la nueva Constitución no reconoce cuotas. El caso boliviano es el más sugerente porque el MAS es un partido concebido como “instrumento político” de las organizaciones campesinas e indígenas, y la presencia de Evo Morales en la presidencia desde 2006 tiene una importancia simbólica y política innegable que trasciende las fronteras bolivianas. Este protagonismo político tuvo consecuencias en el ámbito internacional porque impulsó la aprobación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas cuya aceptación por los Estados andinos puede impulsar una ampliación de los derechos mencionados, los que fueron promovidos bajo el cobijo del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, referido a los derechos de los pueblos indígenas y tribales en países independientes, y aprobado en 1989. El liderazgo de Evo Morales también provocó la adopción del modelo de Estado Plurinacional como propuesta política del movimiento indígena latinoamericano.

Es importante evaluar el modelo de Estado Plurinacional aprobado en la nueva Constitución de Bolivia (2009) porque es una respuesta a las dos facetas de la ciudadanía: como sistema de derechos y como pertenencia comunitaria. Por una parte, se reconocen derechos a un nuevo sujeto colectivo definido por criterios de identidad étnico-cultural, derechos colectivos que coexisten con los derechos individuales de tipo liberal y de carácter universal y, en esa medida, se amplía la

noción de “democracia de ciudadanos y ciudadanas” que está circunscrita a los derechos individuales. El sujeto colectivo reconocido por el Estado Plurinacional son las “naciones y pueblos indígenas originarios campesinos” que tienen derechos a la participación política, presencia en los órganos de Estado, territorios, autogobierno, autonomía territorial y consulta previa para inversiones productivas; también se reconocen sus lenguas como idiomas oficiales y sus normas de justicia consuetudinarias con el mismo rango que el derecho positivo. En el diseño del sistema de gobierno se incorpora la democracia comunitaria junto con la democracia representativa, participativa y directa. A diferencia de otros casos nacionales, en Bolivia se ha producido una profunda renovación de las elites en la política, por lo tanto se ha modificado el acceso a recursos de poder materiales y simbólicos por parte de sectores sociales excluidos secularmente y que han adquirido protagonismo político.

Por otra parte, la idea de nación, vinculada a procesos de modernización y modernidad bajo criterios de igualdad ciudadana y homogeneidad cultural, está en crisis debido a los cuestionamientos que provienen del reconocimiento de la diversidad social, de las diferencias identitarias y de los efectos de la globalización. Una respuesta a la crisis del paradigma del Estado-Nación es el reconocimiento del pluralismo en sus diversas facetas, entre ellas la diversidad cultural, a través del reconocimiento de derechos colectivos, porque promueven la integración social de los grupos beneficiados y la ampliación de la capacidad representativa del Estado. La Nación ya no es solamente una comunidad de ciudadanos y ciudadanas individuales, también reconoce colectividades formadas por grupos marginados y excluidos, con derechos colectivos cuyo ejercicio puede impulsar condiciones de igualdad ciudadana. Sin embargo, existe el riesgo de exacerbar los particularismos étnicos y subordinar los derechos individuales a los colectivos en menoscabo de la justicia y los derechos humanos. Un ejemplo de ello es el asesinato mediante linchamientos justificados con el argumento de justicia comunitaria, un tema que muestra la complejidad de la articulación de valores culturales y normas de justicia de rasgos diversos.

En suma, las transformaciones políticas en la Región Andina han provocado cambios importantes en la democracia y en la ciudadanía con efectos positivos para la inclusión

política y la participación social de sectores sociales antaño marginados, como las mujeres y los pueblos indígenas. Sin embargo, queda pendiente la mejora del rendimiento deficitario de las instituciones democráticas y la vigencia de mayores grados de pluralismo político.

5. Corolario y recomendaciones

A partir del recorrido efectuado sobre democracia, ciudadanía y exclusión en la Región Andina, esbozamos respuestas preliminares a las preguntas que inquietan al IIDH.

¿Cómo hacer política hoy, en el marco de sociedades en donde el Estado ya no es lo que era, ni puede hacer lo que hacía?

Como resultado de las transformaciones que vive la Región Andina, la política regresó al centro del debate sobre la democracia con nuevos sujetos y nuevas instituciones. Los nuevos sujetos que han incursionado en la política son mujeres y, sobre todo, indígenas y campesinos con demandas de ciudadanía planteadas desde sus especificidades identitarias. Este hecho permite pensar en la necesidad de una ciudadanía ampliada que responda a la diversidad social y cultural de los países andinos. Por lo tanto, una tarea necesaria es promover el reconocimiento del pluralismo en sus diversas facetas (cultural, religiosa, jurídica, lingüística y política) para su incorporación o ampliación en los textos constitucionales, en las leyes y en las políticas públicas, evitando el riesgo del particularismo que puede conducir a posturas corporativas que atentan contra el bien común o los intereses generales. Las nuevas instituciones de democracia participativa y directa proporcionan espacios y mecanismos para el protagonismo de la sociedad civil, sobre todo de los sectores excluidos y las personas en pobreza, que utilizan esos canales para resolver sus necesidades básicas mediante su presencia en los diversos niveles de la gestión pública. Sin embargo, subsisten los intentos de una cooptación estatal de las organizaciones populares y de reproducción del clientelismo a partir de la utilización instrumental de las políticas de desarrollo y de los programas sociales.

¿Qué modelo de relación entre instituciones políticas y sociedad civil y entre democracia y derechos humanos, debe promoverse desde la realidad actual?

En los países andinos existe una mutación en las formas de la representación política debido a la crisis de los sistemas de partidos que ha provocado una fragmentación que puede poner en riesgo la estabilidad política, tal como era el caso de Perú antes de la victoria de Ollanta Humala, y, en los otros casos nacionales, una concentración de poder en el partido de gobierno que menoscaba el pluralismo político y la calidad de la representación de la diversidad de intereses de la sociedad civil. La vigencia del pluralismo político es una condición para pensar en un nuevo modelo de relación entre instituciones políticas y sociedad civil, porque de eso depende la independencia, equilibrio y colaboración entre los poderes del Estado. Un déficit en el rendimiento de las instituciones estatales subordina la sociedad civil a los intereses de los partidos de gobierno. Por ende, es necesario fortalecer la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil para que sus demandas no sean instrumentalizadas en función de intereses coyunturales. El menoscabo del pluralismo político y la concentración del poder en los presidentes debilitan el funcionamiento de los órganos estatales, sobre todo del Poder Judicial, y los hace pasibles a manipulación política con consecuencias negativas para la vigencia de los derechos humanos. La ampliación de la democracia ha expandido la ciudadanía como sistema de derechos y ha fortalecido el sentido de pertenencia comunitaria. Sin embargo, la debilidad de las instituciones puede llevar a que sean meras normas sin vigencia efectiva. En ese sentido, es necesario fortalecer las instituciones políticas y estatales impulsando su autonomía y su desempeño en apego al orden constitucional. Los avances en la inclusión social y política como condición para la vigencia de los derechos humanos encuentran sus límites en la precariedad de las instituciones. En ese sentido, la transición hacia un nuevo ciclo estatal en la región brinda nuevas oportunidades para las tareas inconclusas de gestación de un orden institucional que proporcione certidumbre a los ciudadanos y ciudadanas en su relación con el Estado.

¿Participan los pobres en la política? ¿Tienen derechos de participación desde su dignidad y colectividad?

Las personas en pobreza, entre quienes sobresalen indígenas y mujeres, disponen de canales de participación más amplios y variados que en las décadas pasadas. También han accedido a derechos ciudadanos que recogen sus demandas y son beneficiarios de políticas públicas en mayor proporción que en el pasado. Sin embargo, en la mayoría de los casos su acción política es dispersa y carece de fortaleza organizativa propia. En estas circunstancias se enfrentan al riesgo de la manipulación política a través del clientelismo y el paternalismo estatal, que se afianza en la reproducción de una mentalidad rentista que impide su desarrollo autónomo individual y colectivo. Una tarea ineludible, vinculada a las nuevas pautas de relación entre instituciones políticas y organizaciones sociales, entre Estado y sociedad civil, es la gestación y/o potenciación de las organizaciones sociales que representan a las personas en pobreza, bajo criterios de independencia y con un horizonte político que trascienda las necesidades coyunturales. Por ahora, su participación – excepto en el caso de los pueblos indígenas, aunque con variaciones en cada caso nacional –, es inorgánica y proclive al clientelismo y al rentismo. La respuesta no puede ser solamente normativa (constituciones, leyes, políticas públicas) sino que exige un protagonismo político a partir de la acción colectiva organizada. Esa es una tarea complementaria a la promoción de la autonomía de la sociedad civil respecto al Estado y a los gobiernos de turno, y al impulso al pluralismo político que debe caracterizar a la democracia más allá de sus adjetivos.

Otras referencias

Basabe, Santiago, Simón Pachano y Andrés Mejía, “La democracia inconclusa. Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, no. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2010.

- Coelho, André Luiz, Clayton Mendonca Cunha Filho y Perez Flores, “Participación ampliada y reforma del Estado. Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela”, *OSAL*, no. 27, CLACSO, Buenos Aires, 2010.
- Fleury, Sonia, “Los patrones de exclusión e inclusión social”, en: *Ciudadanía y desarrollo humano*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2007.
- Laurent, Virginie, “Con bastones de mando o en el tarjetón. Movilizaciones políticas indígenas en Colombia”, *Revista Colombia Internacional* 71, Bogotá, 2010.
- Lee Van Cott, Dona, “Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes”, *América Latina Hoy*, no. 036, Universidad de Salamanca, España, 2004.
- León, Jorge, “Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa”, *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, FLACSO, Quito, 2010.
- Munck, Gerardo, “Repensando la cuestión democrática: la región andina en el nuevo siglo”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, no. 1, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2010.

RELATORÍA GENERAL

Informe técnico de la consulta “Para la reconceptualización de la democracia en un marco de derechos humanos, inclusión, participación ciudadana y combate a la pobreza”.*

*Ariel Gravano***

Justificación

La consulta regional “Para la reconceptualización de la democracia en un marco de derechos humanos, inclusión, participación ciudadana y combate a la pobreza” forma parte del Marco estratégico 2007-2010 del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Esta estrategia institucional tiene el objetivo de examinar la efectividad y la realización de los derechos humanos y de la democracia en la agenda del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH), desde la dimensión de la extrema pobreza y la desigualdad.

Aunque existen diversos diagnósticos y maneras de medir la democracia, el IIDH propone analizarla y medirla desde las causas que impiden su desarrollo efectivo y la realización de los derechos de las personas y comunidades en situación de pobreza. En otras palabras, mira la realidad histórica de la

* El presente informe se ha realizado con base en los lineamientos generales de la consulta y el registro de las discusiones llevadas adelante en el marco de los talleres. El autor actuó como facilitador del proceso.

** Argentino. Doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires; investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas; profesor de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Especialista en Antropología Urbana y Organizacional y director del proyecto “Imaginarlos urbanos y procesos de gestión con participación”. Ha publicado en temas de su especialidad. Actúa como consultor de diversos organismos y es profesor invitado de postgrados en diversas universidades latinoamericanas. Colabora con el IIDH desde 2008.

democracia en América desde la situación de los derechos humanos de las y los menos favorecidos por los sistemas democráticos.

En este esfuerzo regional, el IIDH pretende replantear las relaciones entre derechos humanos, democracia, ciudadanía, desarrollo y pobreza, para el diseño de políticas de Estado, y en el entendido de que la desigualdad y la pobreza son las mayores afrentas para las democracias de nuestra región. La extrema pobreza desvaloriza la democracia, la hace menos efectiva y socava sus valores intrínsecos. La desigualdad y la exclusión de los beneficios de la democracia se reflejan en la ineficacia del funcionamiento de las instituciones para proteger y promover los derechos humanos de la ciudadanía. La consulta es parte esencial de este replanteamiento y aproximación. El ejercicio apuntó a brindar un espacio de diálogo y reflexión entre las organizaciones que representan y defienden los derechos humanos de los excluidos y de los segmentos sociales más vulnerados.

Repensar y revalorar la democracia desde esta perspectiva dio como resultado recomendaciones concretas a los principales problemas y retos que enfrenta la democracia en América y, en el marco del SIDH, propuso estrategias para garantizar el disfrute de los derechos y beneficios de la democracia a la ciudadanía más relegada. Así, las recomendaciones no se reducen a la dimensión social de la pobreza, sino a la cuestión vital de la dignidad y libertad de las y los pobres, a la justicia y la participación de las comunidades excluidas en la democracia.

Objetivo general de la consulta

Construir una agenda viable de recomendaciones, condiciones materiales y propuestas concretas para que las prácticas de la democracia se acerquen más y mejor al cumplimiento efectivo de los derechos humanos, desde la dimensión de la pobreza y la desigualdad en las Américas.

Objetivos específicos

1. Analizar la actual condición de la democracia en el continente, con atención especial a los derechos humanos y desde puntos de vista críticos, enraizados en distintos campos teóricos y de acción.

2. Explorar discrepancias y distancias entre el ideal democrático y la realidad de los países de la Región, con el objetivo manifiesto de replantear y reenfocar el ideal de democracia al que aspiran nuestros pueblos y comunidades.
3. Facilitar una apertura conceptual sobre temas relacionados con la democracia, —como ciudadanía, participación, gobernabilidad, responsabilidad social empresarial, empoderamiento de personas y colectivos marginalizados y/o actualmente en situación de vulnerabilidad y explotación socioeconómica y política—, superando la rigidez de nuestras clásicas concepciones acerca de los ideales y las prácticas institucionales para alcanzarlos.
4. Intentar una aproximación al concepto de democracia que abarque una visión más comprensiva de la realidad histórica con relación a los campos y exigencias representados por quienes participen de la consulta.
5. Presentar un registro compartido en torno a una visión renovada de la democracia, con un componente esencial de reivindicación de esta nueva propuesta de derechos humanos y las condiciones materiales para su realización mínima, desde los desafíos regionales de pobreza y exclusión.
6. Generar recomendaciones y propuestas concretas para impulsar reformas de políticas públicas y para fomentar acciones orgánicas y de gobernabilidad que contribuyan a la optimización del proceso de **democratización de la democracia** en la región sudamericana.

Resultados esperados

1. Trazado de posibles rutas para fortalecer los instrumentos democráticos y ampliar la ciudadanía real, de modo que si no se incluyen los derechos de las personas en pobreza y de los colectivos más vulnerados los gobiernos y organizaciones noten la “no universalidad” de la democracia y de los derechos humanos.
2. Planteamiento de recomendaciones y propuestas concretas para reformar las políticas públicas y fomentar acciones o

movilizaciones sociales que contribuyan a la optimización del proceso de “democratización de la democracia” en Centro y Sudamérica.

3. Producción de una publicación sobre la condición actual de la democracia en la región, con fundamento histórico.
4. Diseño de una estrategia de incidencia política para difundir la propuesta en cada país representado, con socios y grupos civiles, y con las redes del IIDH.

¿Qué se hizo?

Se realizaron tres reuniones subregionales – el 3 y 4 de noviembre de 2010 en Montevideo, Uruguay (países del Cono Sur); del 21 al 23 de febrero de 2011 en San Salvador, El Salvador (países de Centroamérica y México); del 15 al 17 de noviembre de 2011 en Bogotá, Colombia (países andinos).

Participaron 92 personas en total, representantes de 90 organizaciones de derechos humanos y de base.

Metodología de las reuniones

Las reuniones se organizaron alrededor de exposiciones y lecturas previas de contenidos relativos a la ampliación de los derechos humanos en contextos de pobreza y desigualdad. A partir de ellas, se desarrollaron talleres de diálogo e intercambio proactivo. En el marco de los mismos se hicieron trabajos grupales centrados en la discusión suscitada por los documentos distribuidos y en consideración de la coyuntura contemporánea de la región latinoamericana.

Los referentes teóricos centrales fueron algunos documentos especialmente preparados por el IIDH, entre los que sobresalen el de Gerardo Caetano, “Derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina”, y “La pobreza en la perspectiva de los derechos humanos y la democracia” de Pedro Nikken.

La facilitación se basó en la hipótesis de que el acercamiento a la temática de los derechos humanos y los valores democráticos de las personas participantes era más sólido que el abordaje de la pobreza desde sus causas

estructurales. Por esta razón, el IIDH se planteó como desafío principal ampliar la perspectiva clásica de los derechos humanos, tal como también advierten los documentos base de la discusión.

Los talleres tuvieron el propósito específico de consultar a las y los participantes para recoger sus percepciones y representaciones sobre la materia. El fin fue que plantearan iniciativas, propuestas, recomendaciones y estrategias para propiciar que las prácticas democráticas se acerquen a la realidad de los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Para facilitar la reflexión se utilizaron preguntas disparadoras, tales como: ¿quién soy?, ¿qué hago?, ¿qué dificultad (brecha) mayor encuentro entre lo que aspiro y mi entorno?

Específicamente, los objetivos de los talleres fueron:

1. Que las personas participantes de los talleres reflexionaran de manera analítica y dialéctica sobre la materia, teniendo en cuenta el contexto histórico referencial, y desde su inserción social y percepción personal/profesional.
2. Que identificaran causas y factores específicos que impiden que la ciudadanía en pobreza se beneficie de los derechos humanos que les corresponden.
3. Que conocieran y aplicaran técnicas de evaluación crítica y profunda de la democracia y sus actuales instrumentos, desde una perspectiva de derechos humanos que tenga a la desigualdad y a la pobreza en su centro de atención y reflexión.

En síntesis, la propuesta de trabajo metodológico se basó en un trabajo reflexivo dirigido a subrayar la brecha entre la **visión** que las personas participantes tienen sobre cómo abordar el tema y las **dificultades** para lograr resultados, en lo general-institucional y en la personal, y desde su inserción concreta y posición particular, con el fin de construir **estrategias** para superarla.

Esta metodología facilitó la preparación de un cuadro de identidades de las personas participantes, sus aspiraciones y propósitos de cara a su realidad, con el cual se apuntó a que

esas percepciones y representaciones fueran analizadas por ellos mismos. La idea central fue que la reconceptualización de la democracia, en un marco de derechos humanos, inclusión, participación ciudadana y combate a la pobreza, se realizara desde estas situaciones concretas y no desde la abstracción.

La lectura de un **mapa conceptual de dificultades** tiene la ventaja de que puede ser interpretado como un **mapa de oportunidades**, ya que plantea una serie de campos de acción-reflexión relacionados, en donde pueden encontrarse tanto impedimentos cuanto posibilidades de superación de las dificultades, en la medida que éstas sean caracterizadas y definidas con mayor precisión como tales, como obstáculos, y de que cuentan con indicadores concretos que permitan superarlas.

Para el trabajo en grupos se pidió relacionar el mapa conceptual de dificultades con estrategias viables para “democratizar la democracia”, de acuerdo con los tres ejes de reflexión emergentes del documento base del Prof. Caetano: (1) pobreza- desigualdad, (2) derecho a tener derechos, y (3) empoderamiento y participación ciudadana.

La propuesta metodológica para el trabajo grupal y el debate plenario consistió en proporcionar la siguiente guía, base para las reflexiones libres:

1. Brechas-dificultades.
2. Causas de las brechas (en lo posible señalar supuestos y datos).
3. Nuestra implicación.
4. Opciones: estrategias propuestas.

Posterior al ejercicio, se propuso el siguiente sistema para comprender las brechas:



Este sistema reflexivo contempla tres dimensiones:

1. La **estructural**, donde los sentidos están restringidos en términos de condicionamientos materiales.
2. La de las **representaciones** y los **imaginarios**, donde los sentidos adquieren una autonomía mayor, dada por las percepciones de las y los actores.
3. La de las **prácticas**, donde se plasma la conjunción de las dimensiones anteriores. Esta es la que más interesa a los fines de estrechar las brechas entre lo que se aspira y las realidades de los entornos, que básicamente están compuestos por la identidad, representada por las “otredades”, como la dimensión inherente a la sociedad y cultura humanas, desde la otredad individual hasta la sociocultural.

Estas estas dimensiones del análisis están dirigidas a la construcción de **opciones**, que compondrán finalmente las recomendaciones a las que apunta la Consulta.

Estrategias propuestas

Las expresiones volcadas en los talleres pueden organizarse en el siguiente esquema de cinco **ejes** o dimensiones de análisis:

1. Las **categorías** o **representaciones conceptuales** que las personas actoras se hacen sobre sus problemáticas

y campos de acción, específicamente de los derechos humanos y su relación con el marco social.

2. Las **representaciones de identidad cultural** con las cuales definen a las y los actores de cada trama social e institucional.
3. Los aspectos que hacen a las **estructuras socioeconómicas** en las que están insertas sus realidades y que son fuente de preocupación.
4. Las alusiones al **poder** y a los **sistemas institucionales de gobierno**.
5. Lo que apunta a las **prácticas y acciones institucionales**, a la gestión, a los modos de hacer las cosas en las organizaciones.

1. Apertura conceptual de los derechos

En el marco de la consulta, las personas participantes tuvieron la oportunidad de darle nuevos significados a sus representaciones de ciertos temas y problemáticas. Una de ellas, esencial, fue la reconceptualización de los derechos humanos en consideración de lo social, la ampliación de conceptos tales como, por ejemplo, el de trabajo (en su sentido estricto, como sinónimo de empleo) y economía del cuidado, protección de los recursos naturales y autodeterminación de los pueblos. En general, se dio un necesario viraje hacia los derechos colectivos, de acuerdo al objetivo del IIDH de propiciar el enfoque de los derechos humanos con un sentido más amplio, con énfasis en la pobreza y la desigualdad. Esto fue planteado como una brecha, una distancia conceptual del criterio clásico de los derechos humanos, pero tomando como plataforma los mismos valores (básicamente, la solidaridad), responsabilidad y compromiso, y, a la vez, relacionando todo con la ciudadanía y la democracia.

En el conjunto de talleres – correspondientes a las tres reuniones – se constató que las personas participantes hacían referencia a la necesidad de fomentar un cambio de paradigma, a repensar o generar nuevas categorías para actuar y para propiciar la participación ciudadana. Apelaron a los principios del pensamiento estratégico, a la “visibilización”, el

reconocimiento, la utilización o no de ciertas denominaciones – como la de “pobreza estructural” – porque implican una incidencia en las formas de actuar y de funcionar respecto a la problemática, suponiendo que esas representaciones simbólico-sociales o conceptualizaciones son parte de los modos de posicionarse estratégicamente y, por lo tanto, de tomar acción para el logro de sus objetivos.

De esta manera, se supone también que la reconceptualización es parte de la solución, una forma efectiva de abordar las dificultades, porque para situar una dificultad o, más bien, la causa de esa dificultad, se podría colocar el problema en la propia conceptualización más que en la necesidad de una reconceptualización.

En las reuniones de Centroamérica y la Región Andina sobresalió que la reconceptualización de los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza y la desigualdad no fue considerada por las y los participantes como una novedad, sino más bien como una necesidad que surge “naturalmente” de su práctica profesional y laboral. En ese sentido, una línea de acción específica sería la realización de un trabajo intensivo de reflexión y el desarrollo de proyectos a partir de ella.

En este proceso de ampliación de la mirada, cabe destacar la correspondiente ampliación del espectro del campo de acción de los derechos humanos hacia la no discriminación de sujetos sociales “no tradicionales”: afrodescendientes, pueblos “originarios”, mujeres y niñez (aunque es notoria la no inclusión de los adultos mayores en forma específica). Esto se detallará en la sección que sigue.

2. Matrices identitarias socioculturales

Las representaciones de identidad sociocultural con las cuales las personas participantes definen a los actores de cada trama social e institucional, engloban cuestiones como la discriminación, los prejuicios étnicos con los cuales se ejerce esa discriminación y que en realidad encubren situaciones de explotación y exclusión social y económica. Pero es importante tener en cuenta cómo se viven esas discriminaciones que, según las y los participantes en las consultas, se transforman en banderas de lucha y reivindicación. Además, esas

situaciones se viven desde los mismos estereotipos culturales, que muchas veces se reflejan en los modos en como se ponen en práctica algunas políticas sociales, que invocan principios opuestos a la discriminación pero que la ejercen de hecho.

Con frecuencia, algunas situaciones o estados que presentan cierta estabilidad inercial sirven para tipificar identidades socioculturales, presunciones personales y hasta naturalizaciones de procesos, o bien para llamar la atención sobre y señalar esas naturalizaciones, preconcebidas como inerciales, según se puede apreciar en el siguiente fragmento, que cito textualmente: “indiferencia, individualismo, falta de vocación de servicio, falta de solidaridad, desinterés de la juventud, postura de la sociedad, moldes culturales de la población no excluida, nosotros por ser distintos tenemos nuestro modo, no nos sentimos representados, barreras culturales, pérdidas de valores, naturalización de las prácticas antidemocráticas, inercia, resabios de las dictaduras, entorno posmoderno”.

En una de las consultas se destacaron expresiones sobre la ampliación de los derechos hacia un campo más vasto que el meramente social (pobreza) y que podríamos denominar cultural-identitario. Es lo que se refleja en la reivindicación de identidades de género, de opción sexual y de etnicidad, por ejemplo “indígena” y “afrodescendiente”. El enfoque es antidiscriminatorio y antirracista. En lo discursivo, se notó una adscripción implícita al supuesto de que existe un mundo no indígena del que se aspira ser parte mediante la visibilización institucional, que es lo que se reivindica.

En la primera consulta se propuso “generar mejoras en los sistemas culturales con relación a los derechos humanos y en dimensión social: asegurar el acceso a la formación y sensibilización en derechos humanos, y fomentar el tratamiento y problematización de la discriminación, fortaleciendo así el capital social y cultural”. Para lograrlo se planteó utilizar los siguientes canales: 1) los medios de comunicación: “apropiarse” del uso de los medios de comunicación, incidir en ellos para la difusión de un nuevo modelo social que propicie la inclusión; 2) la promoción de acuerdos con instituciones de investigación para realizar estudios multidisciplinarios y multinacionales relativos a la dimensión social de los derechos humanos; 3) fortalecer

la calidad de la educación desde un enfoque de derechos humanos para que se favorezca la inclusión y la creación de nuevos sistemas de protección social que obliguen a los Estados a brindar servicios de cuidado desde el nivel educativo inicial, permitiendo también una mejor inserción personal y laboral. En la tercera consulta se sumó el papel de las redes, en el marco de la paradoja de que “el IIDH no está tan imbricado en las redes de las organizaciones”. Por esa razón quedó planteada como una cuestión programática, a lograr en el futuro.

También en la tercera consulta, las situaciones reivindicadas se expresaron emblemáticamente en el marco del propio encuentro: críticas a la no presencia de mujeres en el panel de inauguración, al hecho de que no se mencionara a las personas afrodescendientes en las conclusiones, entre otras. Por ejemplo, un reclamo fue que se hizo evidente “una visión restringida de la participación, la estigmatización del disenso, la discriminación, la colonización del pensamiento, el bajo nivel educativo de la población y de los actores políticos, la falta de responsabilidad personal en el ejercicio de la ciudadanía, la escasa credibilidad a la norma escrita por parte de los pueblos indígenas originarios de cultura oral y de las autoridades respecto a las normas, que han generado débil compromiso con ellas”.

La importancia de tener en cuenta estas representaciones de las y los participantes reside en que la tipificación es un componente intrínseco a todo proceso de reflexión social y de construcción de identidades y, por lo tanto, forma parte de cualquier transformación. Sin embargo, lo paradójico es que tipificar implica estabilizar una imagen, una representación de la realidad hasta el extremo de construir un estereotipo; pero a su vez es desde dónde se piensa, desde dónde se siente, se valora y se actúa.

A modo de producir una reflexión social de fondo, institucionalmente relevante, es preciso hacer explícitas este tipo de representaciones, para luego problematizarlas y cuestionarlas. Por ejemplo, naturalizar un sentido restringido y etnocéntrico de los derechos humanos puede convertirse en un obstáculo para los objetivos actuales del IIDH de ampliar su conceptualización con enfoque social. No se puede reconceptualizar un significado si no se parte del contexto

cultural en el que se lo construye, y esto se hace tipificando ese contexto. Estos dos niveles de análisis no explican la totalidad del proceso estructural histórico y contradictorio en el que necesariamente están inmersas, si no que deben tenerse en cuenta otras dos dimensiones que en los talleres emergieron nítidamente: el poder y la práctica.

3. Dimensión estructural del modelo de desarrollo

En este sentido, en las reuniones de la consulta se expresaron básicamente dos posiciones:

1. La primera enfoca la pobreza no en función de sus efectos y no de sus causas estructurales. Básicamente se cita la “desintegración social respecto también a valores”, con llamados de urgencia por “sacar” a esas personas de ese mundo social y de hacer patente la situación a la sociedad en su conjunto. Desde esta perspectiva, queda implícito un acotamiento de ese mundo de “pobres” como objeto de las acciones de los agentes institucionales.
2. La otra posición es la que, a partir de sus causas estructurales, coloca a la pobreza como una situación inherente al “sistema capitalista, la dependencia económica y las relaciones asimétricas entre países; al modelo de desarrollo económico extractivista y a los sistemas de dominación colonial, racista y patriarcal; a la persistencia del modelo neoliberal, la concentración del poder y la exclusión correspondiente, cuyos efectos son la generación de pobreza y pobreza extrema, junto a la explotación indebida de los recursos naturales”. “El IIDH y otros organismos deben avanzar en la articulación de las dimensiones de pobreza, derechos humanos y democracia, incluyendo el modelo económico como causa. Asimismo, debe coadyuvar para redefinir el rol del Estado y la construcción de nuevos modelos de desarrollo, como garantía efectiva de aplicación de derechos. Promover un modelo económico democratizador de los medios de producción en resguardo de la soberanía popular”.

En ambas posiciones se reflejan aspectos relativos a las estructuras socioeconómicas en las que están insertas sus realidades, que son fuente de preocupación. Aunque varían las definiciones estratégico-ideológicas, hay acuerdo respecto

a la necesidad de ponderar la relación entre la pobreza y la desigualdad con el modelo de desarrollo económico. Esto se plantea como un desafío para las distintas realidades nacionales en el Continente.

En las consultas también se manifestó la relación entre la lucha por la ampliación de los derechos humanos en la región con el problema del sostenimiento económico de la tarea a nivel de organismos, organizaciones y movimientos, lo que en algunos casos significó que la reivindicación se le planteara al propio IIDH. Se propuso, por ejemplo, “impulsar instituciones crediticias en atención a la economía social, promover sistemas impositivos más progresivos y apuntar a cambios de estructuras económicas que garanticen el cumplimiento de las políticas de derechos humanos en su dimensión social de urgencia”.

Surgieron cuestiones que pueden adquirir importancia como parte de un debate más profundo, pero en espacios académicos específicos y no en consultas de este tipo. Por ejemplo, hoy esclavizar se considera delito en los países que adhieren a los pactos internacionales de derechos humanos, pero no sucede lo mismo con el tema de la explotación del trabajo ajeno, que, en algunos casos, es esgrimido como un indicador de “inclusión” en el sistema formal de empleo.

4. Políticas de estado y normativas focalizadas hacia la dimensión social de los derechos humanos

Las alusiones al poder y a los sistemas institucionales de gobierno se expresaron en forma dispar pero recurrente en las tres reuniones de la consulta. Apuntaron tanto a las políticas de Estado cuanto a las normativas correspondientes, enfocándose en la dimensión social de los derechos humanos. Los comentarios pueden sintetizarse de la siguiente manera.

Es preciso promover entre otros órganos regionales, políticas públicas y mecanismos para consolidar una democracia basada en los derechos humanos. Éstos deben combatir la pobreza y la desigualdad mediante herramientas constitucionales, leyes y tratados. Es central que se propicien políticas inclusivas y la visibilización de los sectores discriminados a partir de leyes que garanticen los derechos, posibiliten el ejercicio de los

mismos, hagan efectiva la reparación frente a las violaciones y promuevan la transparencia del Estado y del sector privado. Con el Estado como garante del cumplimiento por medio de políticas públicas y la aplicación institucionalizada de la justicia, se fortalecería la capacidad de uso de los mecanismos para la defensa de los derechos humanos y se haría efectiva la democracia. Otro instrumento crucial es el cumplimiento de los instrumentos internacionales del SIDH, mediante nuevos pactos sociales nacionales y regionales, y reformas institucionales y estructurales que garanticen los derechos sociales, como estrategias para desmontar la exclusión y la desigualdad.

Podría considerarse que esto se encuentra en la línea más específica de construcción de ciudadanía desde lo conceptual –presente en los discursos del IIDH– pero no en sintonía con algunas posturas de poder efectivo y concreto, gobierno, partidos políticos y organizaciones sociales de la América del Sur de la actualidad. La plataforma ideológica de esta postura consiste en concebir a “la política” o “los gobiernos de turno”, en abstracto, como dificultades o barreras para los propósitos de redimensionar la concepción de los derechos humanos en torno a la pobreza y la desigualdad. Así lo expresaron los representantes de algunas organizaciones presentes en los talleres. Un ejemplo brindado fue que a estas organizaciones se les había prometido la participación en los gobiernos de reciente ascenso, que luego no se cumplieron de acuerdo con sus expectativas “por no pertenecer al partido gobernante”. En consecuencia, a los sectores que esos gobiernos promovieron o apoyaron se los calificó de “cooptados”.

Las referencias a las “dificultades como efecto del poder” se sitúan en el poder central de “los gobernantes, el poder mundial gobernante, el poder de las élites”, aunque también se hace mención a los poderes sectoriales de las “corporaciones, sindicatos y grupos pequeños” y a temas como el patriarcado. Se mencionaron también las barreras institucionales y económicas que emergen del poder institucional con relación a las políticas públicas, la incoherencia de los grandes discursos, y la complicidad de la Justicia y del poder económico en el apañamiento a genocidas.

En consonancia con la perspectiva que coloca el foco de la consulta en el poder macroestructural – y que se representa

con referencias al capitalismo como fuente macroeconómica de la pobreza, la exclusión y la explotación –, las y los participantes mencionaron la alta concentración de poder como un factor determinante y como consecuencia de la concentración capitalista. En forma más concreta, se expresó la necesidad de estrechar la brecha entre lo que los gobiernos proclaman y lo que practican, entre el reconocimiento formal e institucional de los derechos humanos en términos sociales y vinculados con sectores víctimas de los gobiernos, y la llevada a la práctica de esos discursos.

Se acusó también a los gobiernos de criminalizar, perseguir y estigmatizar a los sectores defensores de los derechos humanos y, a la vez, de “cooptar a parte de los sectores subalternos (indígenas, mujeres, afrodescendientes)” incorporándolos a instancias formales de gobierno. En otras palabras, cuando a ciertas organizaciones (no precisamente las invitadas a la consulta) se las hace partícipes de instancias gubernamentales para mantenerlas acotadas.

De acuerdo con estas argumentaciones, se propuso:

1. Compatibilizar lo que se pregona con lo que se hace, además de materializar los avances constitucionales y legales mediante una socialización adecuada de los mecanismos de implementación de las normativas y la operativización de los elementos legislativos.
2. Realizar análisis situacional: identificar actores, espacios o territorios, tiempos y proyecciones.
3. Establecer formas de control social para exigir el cumplimiento de normas y el respeto de los derechos humanos, en el marco de una reconceptualización de la democracia y la participación ciudadana.
4. Invitar al IIDH a promover y fortalecer la protección de las organizaciones sociales en defensa de sus derechos ante los Estados y gobiernos que los criminalizan.
5. Garantizar que las propuestas ciudadanas incidan en la toma de decisiones.
6. Construir sujetos políticos independientes.

7. Garantizar la libertad de pensamiento y de expresión.
8. Fortalecer la institucionalidad (sobre todo en instituciones políticas, jurídicas y de seguridad ciudadana).
9. Simplificar las normativas y los procedimientos de gestión pública para hacerlos más accesibles.
10. Dar seguimiento y control a la justicia, por medio de un Observatorio.

5. Aspectos de gestión

5.1. De los gobiernos

En lo que toca a la gestión, a las prácticas y a las acciones institucionales, en la consulta se consideró que existe una brecha entre éstas y las políticas reivindicadas por las y los participantes. Estas prácticas fueron caracterizadas como asistencialistas, discriminatorias, inoperantes, lentas e inestables, con un ejercicio de la función pública burocratizado e impune, en un contexto de “polarización política”, pérdida de credibilidad y debilidad institucional (sobre todo en las instituciones políticas, jurídicas y de seguridad ciudadana), a la par de un incumplimiento de los mandatos constitucionales y legales.

Expresaron que la democracia formal es “restringida, manipulada, limitada, lo que hace necesaria su reconceptualización”. Señalaron que es necesaria la “revisión de la legitimidad del voto” (¿?), la “profundización de la pluralidad ideológica” y el “reconocimiento de identidades”. Todo esto debe ser acompañado por una mayor participación ciudadana, que se puede lograr mediante “veedurías, consultas y presupuestos”, con “independencia de poderes, descentralización y efectividad”. Todos estos aspectos hacen a una mejora de la gestión política y de la política a secas.

Respecto a los organismos de derechos humanos, para abordar la debilidad institucional (sobre todo en instituciones políticas, jurídicas y de seguridad ciudadana) y materializar los avances constitucionales y legales, se enfatizó en la necesidad de innovar el rol de los organismos internacionales para contrarrestar la hegemonía y la concentración del poder

en determinados grupos, así como la estigmatización del disenso.

En cuanto a las prácticas institucionales – y si bien no era el propósito de la consulta –, se denunció la persecución de los sectores sociales críticos; las fallas en el aparato estatal; la cultura política corporativa y clientelar en las organizaciones sociales y en la sociedad en general; la intención de algunos grupos en función de gobierno de controlar la participación ciudadana para ejercer poder y sostenerse en él de manera continuada y sin oposición; la pretensión de algunos gobernantes de eludir el debate; la corrupción generalizada; el uso de las instituciones como botín político para repartir favores; la instrumentalización de las instituciones; la informalidad en el empleo, incluso en las instituciones públicas; el desinterés estatal para implementar mecanismos de participación en la práctica social; la pobre capacidad de innovación en la formulación e implementación de nuevas políticas o mecanismos de gestión pública; la elaboración de normas dirigidas a la presión social, de manera demagógica; la acción pública con enfoque inmedatista; las personas y organizaciones sociales no utilizan los mecanismos de exigencia de derechos y normas porque suponen costos o trámites burocráticos engorrosos; la existencia de mecanismos inapropiados de socialización de las normas; una sociedad poco informada, y, sobre todo y como consecuencia, la reproducción de la forma de ejercer el poder, pese a la existencia de cambios y transformaciones políticas.

5.2. De las organizaciones

Principalmente en la reunión de Centroamérica, se señalaron algunas dificultades internas de las propias organizaciones, que denotan una intención exculpatoria: “impotencia, desconocimiento por apatía de la ciudadanía”. Enunciar estas dificultades en términos de propuestas puede llevar implícita una necesidad de superarlas.

Se habló de las siguientes necesidades: “protagonizar nuevas formas de construir poder”; “desarrollar métodos de comunicación en red”; “exigencia y ejercicio de una ciudadanía activa y propositiva”; “una nueva visión de la organización social como sujeto” y la “necesidad de garantizar la sostenibilidad económica de las organizaciones

sociales”; incentivar y mostrar a la ciudadanía los beneficios de participar; promover reflexiones profundas sobre los temas de conflicto, tendientes al consenso (utilizando los medios de comunicación); fortalecer los liderazgos y las organizaciones de la sociedad civil; formación crítica y democrática en valores ético-morales; potenciar la participación, organización y articulación social para la incidencia, control y transparencia; fomentar destrezas para la contraloría social; fortalecer redes e instancias intermedias; fortalecer la autonomía de la sociedad civil y sus organizaciones; definir mecanismos de interacción y alianzas sociales y políticas; desarrollar procesos de educación en derechos humanos, reconceptualizando términos como pueblo, nación, democracia, participación, pobreza, lo alternativo, Estado, desarrollo y recurso natural; promover una educación ciudadana que valore el disenso y el conflicto; pensar la educación en derechos humanos desde estas estrategias; construir indicadores para medir el avance en el ejercicio de derechos de manera de posicionar nuestras opiniones y temas de interés en la agenda pública; “bajar” a los territorios, capacitando, desarrollando y fortaleciendo proyectos de investigación y acción; impulsar desde los Estados la institucionalización del papel protagónico de los sectores excluidos y de la sociedad civil en la promoción efectiva de la participación ciudadana, entendiendo este proceso como un empoderamiento de la organización y gestión propia de los grupos y organizaciones de base, trabajando con estas organizaciones y en el intento por superar las posturas paternalistas y voluntaristas de las propias organizaciones.

5.3. Consideraciones generales

Puede señalarse que el afán de “estar cerca de estas comunidades” es concebido desde la labor de quienes participaron de la consulta, no de las personas destinatarias de esas acciones. También se notó que se estima que la educación es un vehículo automático de inclusión. Este tipo de aseveraciones denotan que estas organizaciones conciben a las personas destinatarias de sus acciones como no poseedores de herramientas para lograr la “inclusión”.

En cuanto a la manera para ejecutar estas acciones, se destacaron los señalamientos de las brechas entre el discurso y la práctica que se plasmaron en una gama de opciones, planteadas en ocasiones como opuestas y en otras como parte

de una tensión, en algunos casos paradójica. Por ejemplo, la búsqueda de una correspondencia entre la dinámica de un proceso de cambio y la aspiración de no asociarlo a dicotomías o polarizaciones. O la necesidad de superar el “cortoplacismo” mediante la planificación y la urgencia de abordar el “mientras tanto”, de corto plazo.

Por otro lado, son cuentas pendientes la conquista de espacios de participación real, la vinculación concreta entre ciudadanía, pobreza y poder, el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, y el desafío de llevar a la práctica los derechos colectivos desde la institucionalidad y con los colectivos mismos, y cómo manejar la relación entre el empoderamiento colectivo y el individual.

Desafíos para el IIDH

Apropiación del espacio de consulta y rol del IIDH

Un aspecto positivo de las consultas es que las personas participantes asumieron que éstas son espacios que deben ser tomados como propios por los participantes. Este aspecto quedó especialmente claro en la reunión centroamericana.

Sin embargo, y como lógica consecuencia de esta apropiación, además de las propuestas de autoejecución se presentaron algunas que conciben al IIDH como ejecutor de acciones, más allá de su perfil académico. La consulta mostró cómo las y los representantes de las organizaciones reinterpretaron los contenidos de la convocatoria, el discurso de las autoridades del IIDH y, en menor grado, los contenidos de las conferencias.

El riesgo es, pues, esta confusión sobre el rol específico del Instituto. En ese sentido, se recomienda diseñar una estrategia para abordar esta posibilidad. Incluso, algunas de las personas participantes indicaron en la evaluación final que hubieran necesitado que se les explicara qué es el IIDH antes de participar en los talleres.

También en la evaluación final, algunas personas participantes cuestionaron a quiénes se convoca y sobre qué bases.

Debilidades metodológicas

En los debates que se suscitaron en el marco de las consultas, las personas participantes no lograron distinguir entre supuestos y datos, es decir, no analizaron los supuestos presentados en su no correspondencia con los datos de la realidad, o no exploraron la posibilidad de que esos datos permitieran iniciar un camino de verificación que apuntalara las opciones y recomendaciones.

Para propiciar estas reflexiones, el facilitador señaló al inicio de cada taller: “Si nos situamos como parte del problema podremos situarnos mejor como parte de las soluciones u opciones posibles de proponer”. La idea era analizar en profundidad la manera de formar parte tanto de los problemas como de las causas, como una forma de llegar a definir opciones estratégicas y como resultado de un compromiso con esa visión analítica.

Un punto a resaltar es el significado de lo “académico” con relación a las representaciones y expectativas de las y los actores consultados, los espacios de debate y la exposición del discurso teórico-conceptual-doctrinario. El facilitador enfatizó que lo académico incluye las reflexiones de todas las personas participantes y no sólo la intervención de las ponentes. Sin embargo, la distribución de los tiempos dio mayor importancia a las conferencias, que fueron escuchadas con mucha atención, pero no fueron debatidas. En las evaluaciones se señaló que en los talleres no se dio lugar a las reflexiones sobre las conferencias.

Opciones

1. Que el IIDH analice en profundidad, con detenimiento y sin desechar nada todas las expresiones vertidas en los talleres.
2. Que, sobre la base de sus propias incumbencias y misión específica, pueda elaborar las posibilidades de desarrollar o implementar algunas de las estrategias o recomendaciones de las y los participantes.
3. Que comunique todo esto a la totalidad de participantes de las reuniones.

4. Que esboce líneas de proyectos que tomen como insumos algunas de las iniciativas vertidas en los talleres.
5. Que evalúe la posibilidad de elaborar algún protocolo de seguimiento de esos proyectos.
6. Que se constituya en un colaborador del sostenimiento de las redes que las personas participantes intentan implementar.
7. Que sea capaz de elaborar una currícula de formación y autoformación del propio equipo en torno a democracia, derechos humanos y modelos de desarrollo, como si la línea de indagación y reflexión sobre derechos humanos estuviera en paralelo y no integrada con las conceptualizaciones netamente económico-políticas.
8. Que las capacitaciones que habitual y tan eficazmente desarrolla el IIDH se focalicen en lo que se dio en llamar en San Salvador “la fuerza propia” y en Montevideo “empoderamiento” de las organizaciones. Se trata de hacer capacitación en derechos humanos no sólo con el enfoque restringido tradicional, sino dirigido al mejoramiento de la gestión institucional de las organizaciones mismas, a aumentar las capacidades para problematizar los supuestos colectivos y los sistemas de representación y acción con que llevan a cabo sus misiones.
9. Que es crucial desarrollar estas tareas en las comunidades y no sólo en las reuniones, consultas y cursos.
10. Que las investigaciones que eventualmente pueda impulsar – en su función académica – estén enfocadas y construidas con estas premisas y a partir del protagonismo de las y los actores involucrados, y puedan trascender el mero enfoque académico descriptivo para entrar en la prospectiva de procesos y el mejoramiento de las situaciones estudiadas.
11. Que así como esta nueva visión del IIDH se propone colocar en la dimensión de la pobreza y la desigualdad la cuestión de los derechos humanos con efectos reales y concretos en las políticas de Estado, bien podría extenderse el contenido de los textos académicos a conceptos más profundos, que sirvan como ejes determinantes de las

situaciones reales que se presentan en el Continente y, en particular, en el SIDH, como por ejemplo: la injerencia del poder corporativo y de los Estados más fuertes, y la importancia de la explotación del trabajo (en forma directa y mediata) como elemento crucial entre las causas de la desigualdad y la pobreza extremas.

Superación de la pobreza e inclusión social como claves para la democracia y los derechos humanos en América Latina

*Gerardo Caetano**

*Gustavo De Armas***

1. Derechos humanos y desarrollo humano: bases para la democracia y la superación de la pobreza

La literatura más reciente dedicada a la conceptualización y medición del desarrollo humano, presenta un interés cada vez mayor en torno a los derechos humanos. El vínculo entre la protección y el efectivo ejercicio de los derechos humanos, por una parte, y el grado de desarrollo humano que alcanzan las sociedades, por otra, se ha transformado

* Uruguayo. Historiador y politólogo. Doctor en Historia. Coordinador Académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República y Director Académico del Centro para la Formación en Integración Regional. Es Presidente del Consejo Superior de FLACSO; Presidente del Centro Unesco de Montevideo; miembro correspondiente de la Real Académica Española; académico; investigador y catedrático en la Universidad de la República, y consultor de distintas instituciones internacionales, como IIDH, UNESCO, PNUD, FLACSO, SEGIB, OEA, Unión Europea, UIP, OEI.

** Uruguayo. Máster en Ciencia Política, Licenciado en Ciencia Política y Licenciado en Sociología por la Universidad de la República de Uruguay. Especialista en Política Social de la Oficina en Uruguay de UNICEF. Entre 2007 y 2009 se desempeñó como Analista de Coordinación de Programas en la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Uruguay. Asimismo, se desempeñó como consultor en políticas sociales para el BID, CEPAL, OEA y PNUD. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay. En 1993 comienza su carrera como profesor en la Universidad de la República, Universidad Católica del Uruguay y Universidad ORT del Uruguay. Autor en forma personal o en coautoría de más de cien publicaciones en sus áreas de especialidad. *La selección y presentación de la información que figura en este texto, así como las opiniones expresadas, son responsabilidad exclusiva del autor y, por tanto, no reflejan necesariamente ni comprometen la posición de las organizaciones a las que pertenece.*

en uno de los asuntos principales para quienes abordan los procesos de desarrollo. Así, en la actualidad resulta casi un lugar común que el desarrollo humano deba ser examinado desde la perspectiva de la filosofía política, en fluido diálogo con la reflexión sobre la vigencia efectiva de los derechos humanos. En esta dirección, sostiene Amartya Sen¹: “Los adelantos en materia de desarrollo humano no siempre vienen acompañados de progresos en la realización de los derechos humanos y, por consiguiente, es posible que un análisis que se limite exclusivamente al desarrollo humano no refleje la vulnerabilidad de personas y grupos dentro de una sociedad”.

Quizás una de las principales contribuciones de Sen a la reflexión sobre el concepto de desarrollo humano, ha sido señalar que el cumplimiento de los derechos humanos – civiles, políticos, económicos, sociales y culturales – está estrechamente asociado al logro de mayores niveles de desarrollo humano, definido éste como “expansión de las libertades” de los ciudadanos, o como diría el propio Sen²: “El desarrollo (humano) puede ser visto [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfruta la gente”. Se podría afirmar, entonces, que existe una relación biunívoca entre ambos conceptos. Por una parte, el nivel de desarrollo humano que las sociedades alcanzan – globalmente y en cada una de las dimensiones que lo constituyen: bienestar material, educación y salud – responde o se asocia a la concreción de los derechos, en particular, los económicos, sociales y culturales. Por otra, la protección de esos derechos depende, en gran medida, de la cobertura y eficacia de las políticas sociales principales – educación, salud, seguridad social, etc.– para generar mejores condiciones de vida y el mayor desarrollo posible de las capacidades y competencias de las personas.

El cumplimiento efectivo de los derechos humanos representa una de las condiciones principales –necesaria aunque no suficiente– para que las sociedades progresen en términos de desarrollo humano. Asimismo, lograr un piso mínimo de desarrollo representa una condición necesaria para el ejercicio de los derechos humanos. En otras palabras, no parece posible –o al menos no parece sostenible en el tiempo–

1 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano*, 2000. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid/Barcelona/México, 2000, págs. 22-23.

2 Sen, Amartya, *Development as freedom*. Oxford University Press, 1999.

alcanzar altos niveles de desarrollo humano sin garantizar en forma efectiva el ejercicio de los derechos humanos. Del mismo modo, no parece factible que un Estado pueda cumplir con este mandato si no cuenta con bases sólidas de desarrollo.

Parece claro que la protección de los derechos de las y los ciudadanos – particularmente, sus derechos económicos y sociales – constituye para los países un factor clave en el logro de mayores niveles de desarrollo humano – sin establecer, con esto, una relación mecánica –, en tanto implica necesariamente invertir en la formación del capital humano que las economías requieren para poder desplegar procesos de crecimiento sostenido. Al mismo tiempo, la protección de esos derechos responde, en gran medida, al nivel de desarrollo que las sociedades alcanzan. El desarrollo de los países de “ingreso medio-alto” y “alto desarrollo humano” (entre los que se hallan varios de los países de América Latina y el Caribe) depende – y dependerá cada vez más – de su capacidad para formar y acumular capital humano de alta calidad. Se trata de promover el desarrollo integral de seres humanos capaces de ejercer en plenitud sus derechos, de ser ciudadanos en el sentido más cabal del término. Asimismo, que puedan acceder a la dignidad del trabajo, con la incorporación de las innovaciones en todos los procesos productivos, lo que permitirá agregar valor, diversificar productos y mercados externos y, en consecuencia, trazar una senda de crecimiento dinámico y, más importante aún, sostenido en los valores de la solidaridad y de la igualdad³.

3 La formación de competencias en las personas desde las más tempranas edades, potenciar sus capacidades y talentos, constituye un asunto absolutamente clave para el desarrollo de las sociedades, no sólo por razones económicas sino también políticas, en tanto esas competencias son las que les permitirán desempeñarse en forma activa como ciudadanos. En esta dirección, sostiene Sen: “las capacidades de las que disfrutan los adultos están profundamente condicionadas por su experiencia como niños [...] Las inversiones en educación y otros aspectos de las oportunidades existentes durante la niñez pueden mejorar las capacidades futuras en formas muy distintas. Primero, pueden hacer que las vidas de los adultos sean más ricas y menos problemáticas [...] Nuestra habilidad para vivir con otros, para participar en actividades sociales y para evitar desastres sociales también está profundamente influida por las aptitudes que adquirimos como niños [...] El éxito de una democracia depende de la participación de los ciudadanos y éste no es solamente un asunto de ‘reacción visceral’, sino también de preparación sistemática para vivir como ciudadanos activos y deliberantes...”. Sen, Amartya, *Development as freedom...*

La relación biunívoca entre derechos humanos y desarrollo humano se construye en la realidad a través de marcos jurídicos, instituciones y políticas específicas. El principal mecanismo o instrumento mediante el cual las sociedades avanzaron en la protección de los derechos de sus ciudadanos y, a la vez, en el logro de mayores niveles de desarrollo a lo largo del siglo pasado, fue el Estado.

La génesis, la expansión, la crisis y, finalmente, la reconfiguración de los Estados de Bienestar durante el siglo veinte han estado indisolublemente ligados a los progresos que las sociedades han realizado en términos de protección de los derechos humanos de su ciudadanía y en materia de desarrollo humano, tanto en los países industrializados o más desarrollados como en los de la región. Se podría afirmar que el debate sobre los modelos de Estado de Bienestar que las sociedades contemporáneas requieren a la luz de las transformaciones económicas, demográficas, sociales y políticas a las que asisten, constituye una tarea necesaria e impostergable. Reflexionar sobre los regímenes de bienestar que las sociedades latinoamericanas necesitan para los próximos decenios no debería ser considerada una tarea reservada a los especialistas en política social. Es – y deberá ser cada vez más – un asunto de política económica. Y, por cierto, comporta una rediscusión a fondo de qué entendemos sobre desarrollo y democracia. América Latina continúa siendo el continente más desigual del planeta, con significativos segmentos de su población instalados en las franjas de la pobreza y aun de la indigencia, como se verá a continuación. El régimen democrático, el desarrollo y los derechos se hallan severamente cuestionados ante estas realidades. Una perspectiva de análisis de estos temas, que pretenda ser honesta y consistente, no puede eludir esa interpelación radical.

2. Evolución reciente de la pobreza en América Latina: entre tendencias auspiciosas y persistentes desigualdades

Al examinar la evolución de la pobreza y la indigencia – definidas a partir de la variable ingresos y no de un conjunto más amplio de dimensiones –, durante los últimos 30 años en América Latina y el Caribe se podrán advertir o identificar, con cierta facilidad, cuatro períodos claramente diferenciados.

El primero de los períodos corresponde a los años ochenta del siglo pasado: la llamada “década perdida”. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, entre 1980 y 1990 la incidencia de la pobreza aumentó de 40,5% a 48,3%, lo que implicó, merced al crecimiento poblacional registrado en esos años, pasar de 136 a 200 millones de habitantes viviendo en hogares con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza.

La última década del siglo pasado constituye la segunda etapa en esta periodización; en esos años, en particular durante el primer lustro de los noventa, se registró una moderada reducción de la pobreza: de 48,3% a 43,8% entre 1990 y 1999. Esta leve caída en los niveles de pobreza y de indigencia (de 22,5% a 18,5%) se produjo en el contexto de crecimiento económico posterior a la “década perdida”, en una etapa signada por procesos de apertura económica y reformas de signo liberal. Cabe consignar que este descenso fue de la mano con un incremento de los niveles de desigualdad, especialmente durante la segunda mitad de esa década; de hecho, como se puede apreciar en el Cuadro 3, la concentración del ingreso, medida a través del Coeficiente de Gini, aumentó en 12 de 17 países estudiados.

Al analizar esta segunda etapa de nuestra periodización no puede omitirse el señalamiento del vínculo profundo e insoslayable entre desigualdad y pobreza. En América Latina, las altas tasas de pobreza son el resultado de los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, no de una “pobreza económica” o de una insuficiencia productiva. En esta línea, señala Eduardo Lora al analizar la desigualdad en la distribución de la renta en la región⁴: “Uno de los rasgos más destacados de la mala distribución [del ingreso] en América Latina es la enorme brecha que hay entre las familias que pertenecen al decil de más altos ingresos y las demás. [...] el hecho de que el exceso de concentración de ingreso en América Latina se debe a la brecha de los ingresos más altos puede demostrarse con facilidad, ya que si se recalculan los índices de Gini sin incluir al decil más rico, se encuentra que la concentración del ingreso de los países latinoamericanos no difiere en forma sistemática de la de Estados Unidos (calculada en forma semejante). El Gini del

4 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y social en América Latina Informe 1998-1999*. BID, Washington, 1998, pág. 18 y ss.

90% de la población (excluyendo en el cálculo al decil más rico) sería en promedio de sólo 0,36, en lugar de 0,52. [...] Una implicación muy grave de la concentración del ingreso en América Latina es la extensión de la pobreza en la región. [...] Si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente; [...] si el ingreso en América Latina se distribuyera como en los países del Sudeste de Asia, la pobreza sería una quinta parte de lo que es en realidad. Incluso tomando el patrón distributivo de África, se encuentra que para los mayores niveles de desarrollo que tiene América Latina, debería tener la mitad de los pobres que tiene realmente”.

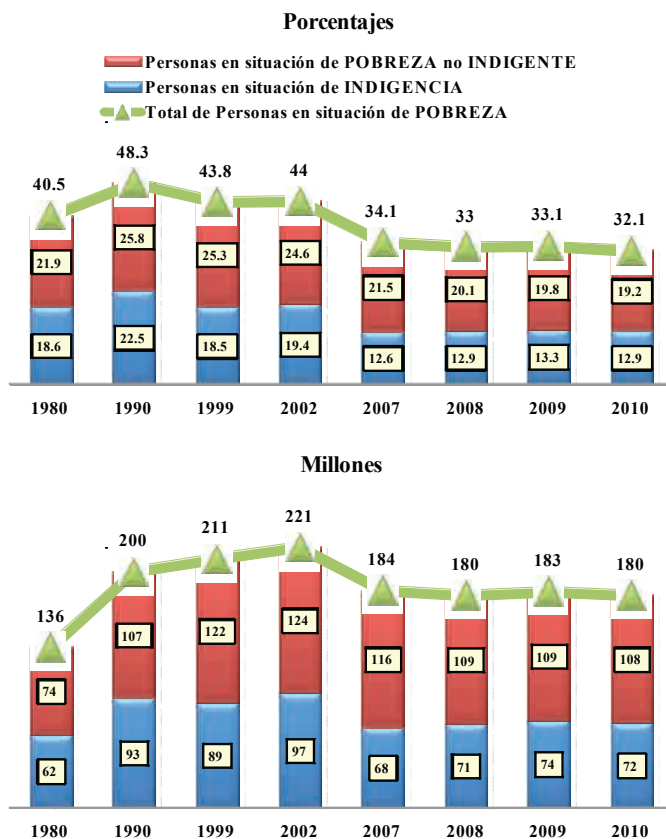
Entre fines de los años noventa y los primeros del pasado decenio se puede ubicar la tercera fase en este recorrido. En esa etapa se produce en la región considerada como conjunto, un estancamiento en la reducción de la pobreza, en tanto algunos países padecen un crecimiento significativo de la pobreza y de la indigencia a causa de profundas crisis económicas que cierran en forma dramática el ciclo y los modelos de los años noventa.

Finalmente, el cuarto período se inicia a comienzos de este siglo con una sostenida reducción de la pobreza y de la indigencia, tanto en términos relativos como absolutos. Entre 2002 y 2007 se reduce el porcentaje de población en situación de pobreza de 44 a 34,1 y el de indigencia de 19,4 a 12,6. Este comportamiento asume otra valoración si se considera en términos absolutos: la población en situación de indigencia se redujo de 97 a 68 millones entre 2002 y 2007.

Gráfico 1

Población bajo las Líneas de Pobreza y de Indigencia (Mét.CEPAL) en América Latina (*).

Años seleccionados entre 1980 y 2010. En porcentajes y millones de personas.



Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>), a partir de las tabulaciones de los países.

(*) Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

Cabe el interrogante respecto a si el estancamiento que se observa en los últimos cuatro años en los índices de pobreza y de indigencia representa una nueva etapa en este recorrido, en un marco global de crisis económica y de incertidumbre, o si simplemente implica una desaceleración de una tendencia que aún se sostiene, en términos de mejora en los niveles de bienestar de los estratos de menores ingresos de la población.

El descenso de la pobreza que se registra en la región en los últimos diez años – y que en algunos países, como Chile, se inicia ya en los años noventa – se manifiesta con mayor claridad en aquellos países que experimentaron profundas crisis económicas y sociales a comienzos de la década pasada. En este sentido, se destaca la trayectoria de Argentina, donde la pobreza cae desde el 45,4% que registró en 2002 – valor inédito para la historia argentina – al 8,6% del 2010 – el segundo valor más bajo de la región, detrás de Uruguay que registró un 8,4% en ese año. Otros países donde se observan caídas muy pronunciadas en los niveles de pobreza desde 2002 a 2009, son Brasil (respectivamente, 37,5% y 24,9%), Venezuela (48,6% y 27,6%), Perú (54,8% y 34,7%) y Chile (21,7% – en 1999 – y 11,5%). Más allá del impacto que tiene en la región la trayectoria particular de algunos de sus países (obviamente, Brasil merced a su peso poblacional), la conclusión más relevante que se desprende de los datos presentados (cuadros 1 y 2) es que prácticamente en todos los países de la región (al menos en los dieciocho sobre los que se presenta información) se advierte en mayor o menor grado una disminución de la pobreza y de la indigencia en la primera década de este siglo.

Cuadro 1

Población bajo la Línea de Pobreza (Mét. CEPAL) en países de América Latina (18 países seleccionados) a nivel nacional (salvo cuando se explicita que son datos urbanos).

**Años seleccionados entre 1980 y 2009 (*).
En porcentajes.**

	1980	1990	1994	1997	1999	2002	2004	2006	2008	2009
Argentina (área urbana)	8,5		16,1		23,7	45,4	29,4	21,0		11,4
Bolivia (Est. Plurinacional de)				62,1	60,6	62,4	63,9		54,0	
Brasil	45,1	48,0	45,3	35,8	37,5	37,5	37,7	33,3	25,8	24,9
Chile		38,6	27,6	23,2	21,7		18,7	13,7		11,5
Colombia	42,3	56,1	52,5	50,9	54,9	54,1	51,1	50,6	46,1	45,7
Costa Rica	23,6	26,3	23,1	22,5	20,3	20,3	20,5	19,0	16,4	18,9
Ecuador (área urbana)		62,1	57,9	56,2	63,5	49,0	47,5	39,9	39,0	40,2
El Salvador			54,2	55,5	49,8	48,9	47,5			47,9
Guatemala	71,1	69,4			61,1	60,2		54,8		
Honduras		80,8	77,9	79,1	79,7	77,3	74,8	71,5	68,9	
México		47,7	45,1	52,9	46,9	39,4	37,0	31,7	34,8	
Nicaragua			73,6		69,9	69,3		61,9		
Panamá	43,0					34,0	31,8	29,9	27,7	25,8
Paraguay (área urbana)					60,6	61,0	65,9	60,5	58,2	56,0
Perú	53,9			47,6	48,6	54,8	48,6	44,5	36,2	34,7
República Dominicana						47,1	54,4	44,5	44,3	41,1
Uruguay (área urbana)	12,8	17,9	9,7	9,5	9,4	15,4	20,9	18,8	14,0	10,7
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	25,0	39,8	48,7	48,0	49,4	48,6	45,4	30,2	27,6	

Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>), a partir de las tabulaciones de los países.

(*) Los datos corresponden a los años consignados o, en su defecto, al año inmediatamente anterior o posterior.

Cuadro 2

**Población bajo la Línea de Indigencia (Mét.CEPAL)
en personas en países de América Latina (18
países seleccionados) a nivel nacional (salvo
cuando se explicita que son datos urbanos).**

**Años seleccionados entre 1980 y 2009 (*).
En porcentajes.**

	1980	1990	1994	1997	1999	2002	2004	2006	2008	2009
Argentina (área urbana)			3,4		6,7	20,9	11,1	7,2		3,8
Bolivia (Est. Plurinacional de)		23,0	19,8	22,6	19,8	21,3	20,2		16,2	
Brasil		23,4	20,2	13,9	12,9	13,2	12,1	9,0	7,3	7,0
Chile		13,0	7,6	5,7	5,6		4,7	3,2		3,6
Colombia		26,1	28,5	23,5	26,8	19,9	24,2	15,8	17,8	16,5
Costa Rica		9,9	8,0	7,8	7,8	8,2	8,0	7,2	5,5	6,9
Ecuador (área urbana)		26,2	25,5	22,2	31,3	19,4	18,2	12,8	14,2	15,5
El Salvador			21,7	23,3	21,9	22,1	19,0			17,3
Guatemala		42,0		31,6		30,9		29,1		
Honduras		60,9	53,9	54,4	56,8	54,4	53,9	49,3	45,6	
México		18,7	16,8	22,0	18,5	12,6	11,7	8,7	11,2	
Nicaragua			48,4	44,6		42,4		31,9		
Panamá	23,2					17,4	14,8	14,3	13,5	11,1
Paraguay (área urbana)			18,8	16,3	17,4	18,4	26,8	23,2	22,1	19,1
Perú	24,9			25,1	22,4	24,4	17,1	16,1	12,6	11,5
República Dominicana					22,1	20,7	29,0	22,0	22,6	21,0
Uruguay (área urbana)	3,3	3,4	1,9	1,7	1,8	2,5	4,7	4,1	3,5	2,0
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	8,6	14,4	19,2	20,5	21,7	22,2	19,0	9,9	9,9	

Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>), a partir de las tabulaciones de los países.

(*) Los datos corresponden a los años consignados o, en su defecto, al año inmediatamente anterior o posterior.

Como ya se indicó, la reducción de la pobreza y la indigencia en estos últimos diez años ha sido acompañada por la disminución en los niveles de concentración de ingreso, en un marco de crecimiento sostenido y, en muchos casos, a tasas inéditas para la historia reciente. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, 14 de los 16 países sobre los que se presenta información registran una caída en sus valores de Gini entre 1999 (o 2004) y 2009. Esta tendencia a la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso merece atención, en tanto, como vimos, América Latina ha sido y aún sigue siendo una de las regiones más desiguales del orbe, rasgo que obedece a causas de carácter histórico y estructural⁵.

En este sentido, la comparación entre la primera década de este siglo y la primera mitad de los años noventa del pasado resulta pertinente y oportuna. Si bien en la primera mitad de los años noventa varios países de la región registraron un descenso en los niveles de pobreza – aunque de menor cuantía que la observada en la pasada década – y tasas de crecimiento de cierta magnitud, en los primeros años de este siglo la disminución de la pobreza y la indigencia ha ido acompañada tanto por el crecimiento económico – aún mayor que el observado hace dos décadas – como por la reducción de la desigualdad, uno de los males endémicos de la región. En otras palabras, y evitando propiciar un relato autocomplaciente, se podría afirmar a la luz de la información disponible hasta el momento que los últimos diez años registran una trayectoria virtuosa de la región, especialmente si se la compara con el recorrido de las últimas tres décadas del siglo veinte. Aunque todavía no en los niveles exigibles, se ha podido combinar crecimiento económico, reducción de la pobreza y disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso. En otras palabras, aunque a ritmos todavía lentos, en algunos países de la región ha comenzado a perfilarse el tan mentado y tantas veces esquivo objetivo de crecer con equidad.

5 Banco Mundial, *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?* BM, 2003.

Cuadro 3

Concentración del ingreso en países de América Latina (16 países seleccionados), medida a través del Coeficiente de Gini. Años seleccionados entre 1981 y 2009 (*).

	1981	1986	1990	1994	1999	2004	2009
Argentina		0,428	0,466	0,460	0,498	0,502	0,461
Bolivia (Estado Plurinacional de)				0,536	0,579	0,578	0,563
Brasil	0,579	0,585	0,610	0,608	0,598	0,577	0,547
Chile		0,562	0,553	0,551	0,555	0,546	0,521
Colombia	0,591		0,536		0,587	0,583	0,567
Costa Rica	0,475		0,453	0,468	0,477	0,487	0,507
Ecuador		0,505		0,543	0,601	0,551	0,494
El Salvador			0,540	0,499	0,522	0,490	0,483
Honduras		0,551	0,574	0,550	0,554	0,585	0,570
México				0,519	0,490	0,461	0,483
Panamá			0,589	0,578	0,576	0,550	0,520
Paraguay				0,582	0,570	0,540	0,510
Perú		0,457			0,567	0,503	0,491
República Dominicana		0,478	0,505		0,520	0,520	0,489
Uruguay	0,437		0,424	0,421	0,438	0,471	0,422
Venezuela (República Bolivariana de)			0,471	0,486	0,498	0,470	0,394

Fuente: para todos los países, excepto Venezuela en todos los años y Uruguay en 2009, elaboración propia a partir de información extraída de las bases de datos on-line de Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>); para estos dos países en los años consignados, elaboración propia a partir de información extraída de la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

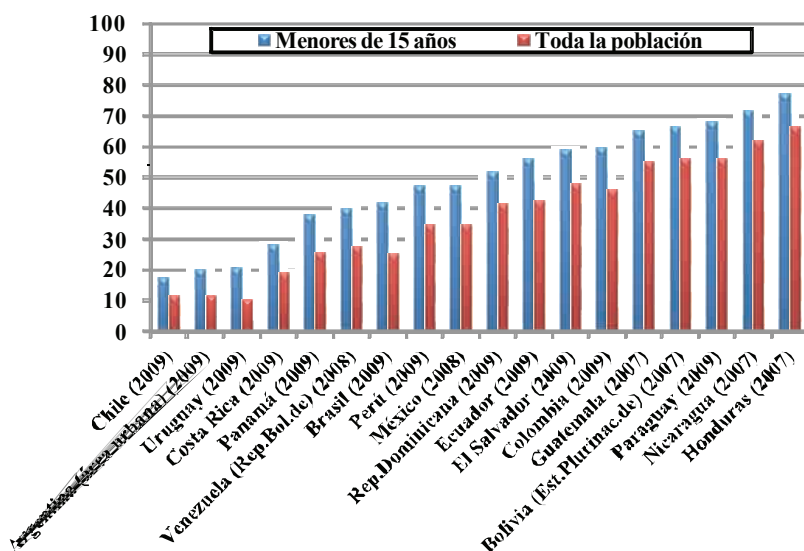
(*) Los datos corresponden al año seleccionado o, en su defecto, al inmediatamente anterior o posterior.

La reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en la distribución del ingreso que ha experimentado la mayor parte de los países de la región no ha permitido, empero, acortar otras brechas que históricamente han definido algunos de los perfiles más notorios de la región. Así, las asimetrías con relación al ingreso y, por ende, al riesgo de caer en situación de pobreza entre grupos étnicos, áreas geográficas (el mundo rural versus el urbano), grupos de edad y género, se mantienen desafiantes en la región. Como se puede apreciar en

el siguiente gráfico, en todos los países de la región (al menos en los 18 sobre los que se presenta información) la incidencia de la pobreza en niños, niñas y adolescentes menores de 15 años, es mayor que en el conjunto de la población (en promedio, 1,4 veces mayor).

Gráfico 2

Población menor de 15 años de edad y población total bajo la Línea de Pobreza (Met.CEPAL) en América Latina (18 países seleccionados). Año 2009 o circa. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de la base de datos on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

Algunos de los países que exhiben más bajos índices de pobreza muestran la mayor brecha entre la niñez y el conjunto de la población: en Uruguay la incidencia de la pobreza en niños y niñas es el doble que en el conjunto de la población, en tanto que en Argentina es 1,74 veces mayor y en Chile 1,5. En dichos países lograr un descenso de la pobreza en el conjunto de la población aún mayor que el registrado en los

últimos años descansa, fundamentalmente, en la posibilidad de reducir significativamente la pobreza infantil.

Aún más notoria resulta la inequidad entre grupos de edad en el acceso al bienestar si se compara a las personas menores de 15 años con las de 65 o más años de edad, es decir, si se compara los dos grupos de población que teóricamente constituyen el núcleo más sensible de los regímenes de bienestar y, en particular, de los sistemas de seguridad social. Alrededor de 2009, en los 18 países de la región examinados la probabilidad de ser pobre para un niño menor de 15 años de edad era 2,8 veces más alta que para una persona de 65 o más años⁶.

La concentración de la pobreza en las generaciones más jóvenes en buena parte de la región es una expresión de las persistentes inequidades entre grupos de población en el acceso al bienestar y, por tanto, en el ejercicio de sus derechos, particularmente, de sus derechos económicos, sociales y culturales. Pero este fenómeno también resulta indicativo de la oportunidad que no se está aprovechando plenamente en un tiempo de bonanza, al menos en América del Sur, de invertir en la formación de capital humano, en el desarrollo de capacidades y competencias desde la más temprana infancia.

Otra de las expresiones o manifestaciones de inequidad refiere a la condición étnica de las y los ciudadanos latinoamericanos. A diferencia de lo que acontece con el clivaje de edad, el panorama dentro de la región puede resultar variopinto con relación a las brechas entre indígenas y el resto de la población, respecto a la incidencia de la pobreza. Empero, en muchos países se observan considerables asimetrías en perjuicio de los primeros. De acuerdo a datos procesados por CEPAL⁷, en nueve de los catorce países de los que se dispone información, la incidencia de la pobreza es mayor entre la población indígena que en el resto de la

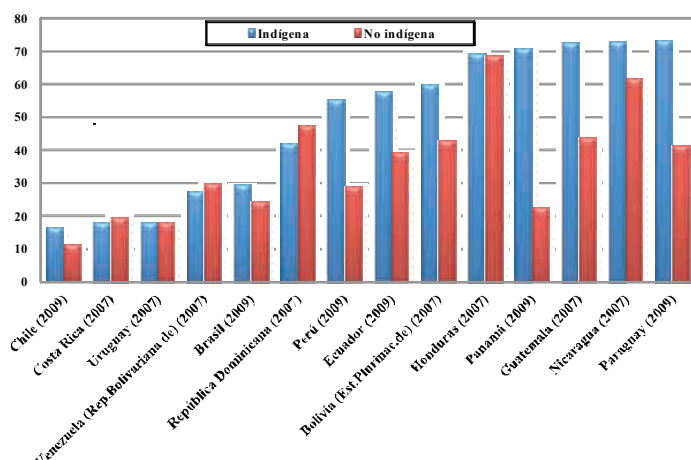
6 Cálculo hecho a partir de la información disponible en la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infestat/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>). De hecho, en los cuatro países del Cono Sur la *ratio* entre el porcentaje de pobreza correspondiente a niñas y niños de 0 a 14 años y el correspondiente a las personas de 65 o más años de edad fue, en promedio, 6,8, alcanzando el máximo registro en Uruguay (10,2) ya que entre niños y niñas la pobreza alcanza al 21,31%, mientras entre los adultos mayores afecta al 2,09%.

7 Ver, <<http://websie.eclac.cl/infestat/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>>.

población (en algunos casos, significativamente más alta), en tanto en los restantes países se advierte una situación de paridad o, levemente, una menor incidencia de la pobreza entre las personas indígenas (Gráfico 3).

Gráfico 3

Población bajo la Línea de Pobreza (Met. CEPAL) por etnia en América Latina (14 países seleccionados). Año 2009 o circa. En porcentajes.



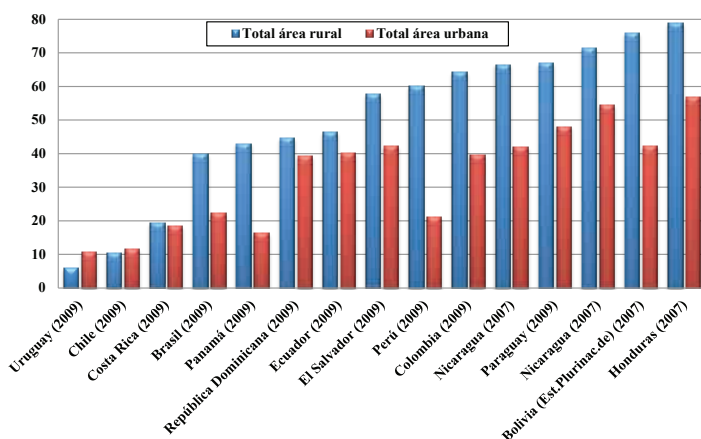
Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de la base de datos on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

Uno de los clivajes estructurales que determina las distintas posibilidades que tienen las familias de acceder a los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus más básicas necesidades es el área geográfica a la que pertenecen: más específicamente, la dicotomía entre las áreas rurales y urbanas. Tradicionalmente, en América Latina – y en algunas otras regiones del mundo – las personas que residen en las áreas rurales o semiurbanas disponen de menores oportunidades para acceder a ingresos, bienes y servicios. Los datos presentados en el siguiente gráfico muestran la persistencia de esta asimetría o disparidad entre áreas rurales y urbanas. Al mismo tiempo resulta interesante señalar que en los países con más bajos niveles de pobreza y, a la vez, mayores índices

de urbanización⁸, se constata una mayor incidencia de la pobreza en las áreas urbanas que en las rurales (Uruguay y Chile) o, a lo sumo, una relativa paridad entre ambas áreas (Costa Rica).

Gráfico 4

**Población bajo la Línea de Pobreza (Met.CEPAL)
por área geográfica de residencia en América
Latina (15 países seleccionados). Año 2009 o circa.
En porcentajes.**



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de la base de datos on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

Si bien la pobreza sigue teniendo en la mayoría de los países de la región una mayor incidencia en las áreas rurales que en las urbanas, los países de la región no escapan a la tendencia global a la concentración –al menos en términos absolutos– de la pobreza en las grandes áreas urbanas. En este sentido, cabe señalar que la pobreza en las grandes urbes o áreas metropolitanas suele estar asociada a procesos

⁸ Chile y, particularmente, Uruguay exhiben más altos niveles de pobreza en las áreas urbanas que en las rurales, en tanto en Costa Rica se advierte una relativa paridad entre ambas áreas.

de segregación residencial y exclusión sociocultural⁹. En la medida que la pobreza se asocia a procesos de segregación espacial y fragmentación del espacio público urbano, su reducción demanda o reclama perspectivas de análisis más complejas y abordajes multidimensionales en materia de política pública.

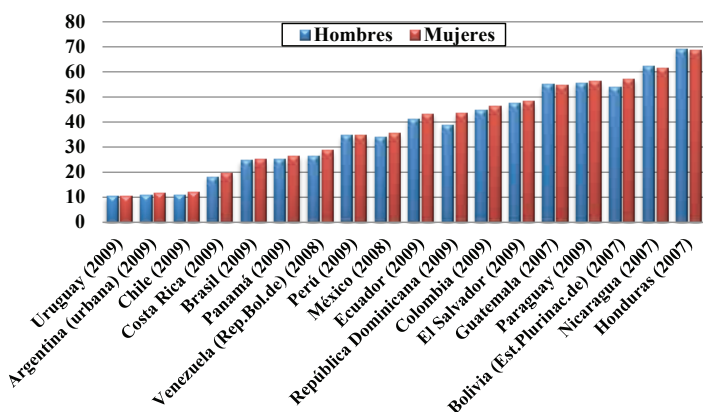
Finalmente, con relación a las inequidades de género, un análisis global de la incidencia que la pobreza tiene en mujeres y varones no permite observar diferencias de mayor significación. No obstante, en quince de los dieciocho países de América Latina y el Caribe sobre los cuales se presenta información en el siguiente gráfico, la incidencia de la pobreza es mayor entre las mujeres que entre los hombres¹⁰. En promedio, los quince países de la región en los que existe una brecha de género con relación a la pobreza en perjuicio de las mujeres, la *ratio* entre el porcentaje de mujeres en situación de pobreza y el valor correspondiente a los varones es 1,05, llegando a un máximo de 1,12. Desde luego, una apertura por edades o territorial podría mostrar brechas aún mayores. En cualquier caso, la reducción de las disparidades laborales entre mujeres y varones (de acceso y salariales) así como de las disímiles cargas de trabajo no remunerado (el cuidado de niños y adultos mayores), entre otras brechas que aún deben ser acortadas, sigue siendo una de las llaves para que la probabilidad de caer en situación de pobreza de ingreso no afecte en mayor grado a las mujeres.

9 En tal sentido, corresponde consultar: UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2012. Niñas y niños en un mundo urbano*. UNICEF, Nueva York, 2012.

10 En los otros tres países los porcentajes correspondientes a mujeres y varones son prácticamente idénticos, por lo cual, en rigor, no podría afirmarse que la diferencia entre esas estimaciones del porcentaje de personas bajo Línea de Pobreza sea estadísticamente significativa.

Gráfico 5

Población bajo la Línea de Pobreza (Met. CEPAL) por género en países de América Latina seleccionados. Año 2009 o circa. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de información extraída de la base de datos on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>).

Los datos examinados hasta el momento permiten extraer dos conclusiones. En primer término, luego de varias décadas, América Latina y el Caribe experimentan como región (albergando trayectorias más o menos positivas o virtuosas) un período positivo, en tanto se han conjugado un crecimiento económico sostenido, una reducción de la pobreza y la indigencia significativa en términos relativos, y un descenso moderado de sus históricamente altos niveles de desigualdad. En segundo lugar, la región sigue exhibiendo inequidades en el acceso al bienestar social y, por tanto, en la probabilidad de caer en situación de pobreza y de indigencia, que merecen especial atención al momento de formular e implementar políticas públicas destinadas a reducir en forma significativa la pobreza.

La constatación de estas persistentes disparidades entre grupos de edad (en perjuicio de las generaciones más jóvenes), mujeres y varones (en perjuicio de las primeras), áreas geográficas (en perjuicio de las zonas rurales y las áreas urbanas de menor magnitud) y grupos étnicos (en la mayoría de

los países, en perjuicio de las poblaciones indígenas), plantea la necesidad de construir una agenda integral y renovada de políticas orientadas a superar la pobreza, basada tanto en la mejora global de los niveles de bienestar de la población como – y quizás en mayor medida – en la consistente reducción de las desigualdades que aún la fragmentan. Esto implica operar de manera progresiva – esto es, contemplando acciones afirmativas y de discriminación positiva– en la distribución del ingreso, la formación de capacidades y activos en las personas y la generación de oportunidades para su desarrollo. Estos imperativos en términos de políticas públicas deben sustentarse en una resignificación radical de los vínculos entre democracia, derechos humanos y combate a la pobreza.

3. El auge de las políticas sociales y la irrupción de nuevos programas de superación de la pobreza

En los últimos diez años, la región de América Latina y el Caribe ha experimentado un viraje con relación a los paradigmas que predominaron en el debate político y académico durante las últimas dos décadas del siglo pasado en materia de política social. Las profundas crisis económicas que algunos países de la región sufrieron hacia fines de los años noventa, que contribuyeron a clausurar el tiempo intelectual y político del Consenso de Washington, y la revalorización del Estado, que ya en esos años se comenzó a percibir a nivel global, ambientaron el fortalecimiento de las funciones estatales en el campo de las políticas sociales. Este retorno del Estado al centro de la escena – o al menos la valoración del papel que puede desempeñar en el terreno económico y social – se refleja en el incremento significativo y sostenido que ha tenido el gasto público social, tanto de su prioridad macroeconómica como fiscal, en prácticamente todos los países de la región. También este proceso se registra en el lanzamiento de novedosos y ambiciosos planes de superación de la pobreza basados en la aplicación de amplios programas de transferencias condicionadas.

Históricamente, la prioridad macroeconómica asignada por el Estado a la inversión social – esto es, la participación del gasto público social (GPS) en el PIB – ha sido en los

países de la región, con la excepción de algunos casos, menor a la registrada en otras regiones del mundo, en particular en cotejo con los países más desarrollados. En 1990 el GPS representaba en promedio entre los países de la región 9,7% del PIB – con una mediana, aún menor, de 7,1% –, dentro de un amplio rango de variación que iba de 3% a 29%. En 1999, y tras un decenio de crecimiento económico relativamente significativo, el GPS promedio alcanzó al 12,1% del PIB. Finalmente, al término de la última década, y tras un crecimiento acumulado aún mayor, el GPS llegó en promedio al 16% del PIB. El incremento experimentado por la inversión social del Estado durante la primera década de este siglo, determinó que algunos países de la región hayan alcanzado niveles similares a los registrados en los países más desarrollados. Sin considerar el caso cubano, donde la participación del Estado en la economía y las políticas sociales reviste rasgos particulares dentro de la región, cabe señalar que algunos Estados de la región destinan en la actualidad una porción del PIB a las políticas sociales que se asemeja a la que dedican en promedio los países más desarrollados. En promedio, Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay destinaron en 2009 una cuarta parte de su producto PIB a las políticas sociales (Cuadro 4).

Cuadro 4

Gasto Público Social en países de América Latina y el Caribe (21 países seleccionados).

Años seleccionados entre 1991 y 2009 (*). En porcentaje del PIB.

	1991	1995	1999	2001	2005	2009
Argentina	19,61	21,23	21,80	22,17	19,95	27,78
Bolivia (Estado Plurinacional de)			16,22	17,74	17,65	18,42
Brasil	15,48	20,31	21,52	21,27	22,51	27,06
Chile	12,12	11,92	14,96	15,20	12,87	16,73
Colombia	5,79	11,51	11,44	11,47	12,83	14,45
Costa Rica	14,99	15,23	15,92	18,67	17,26	22,44
Cuba	28,77	27,48	22,81	24,32	34,33	38,92
Ecuador	3,90	4,43	3,37	4,46	4,68	9,35
El Salvador		5,35	8,52	10,71	12,04	13,01
Guatemala	3,62	4,47	6,85	7,09	7,59	8,07
Honduras	6,21	5,62	6,93	8,88	9,79	12,22
Jamaica	8,31	8,20		9,79	9,88	10,67
México	6,34	7,71	8,63	9,11	9,42	11,22
Nicaragua	6,30	6,88	9,26	7,69	11,17	13,00
Panamá	8,07	8,31	8,73	9,87	7,53	10,53
Paraguay	3,59	8,27	9,58	6,24	8,12	11,01
Perú	3,79	6,88	8,48	9,38	9,55	10,01
República Dominicana	3,07	4,29	5,52	7,08	7,05	7,73
Trinidad y Tobago	7,12	6,67		9,96	9,99	12,06
Uruguay	17,29	20,57	20,38	22,42	19,69	23,32
Venezuela (Rep.Bolivariana de)	9,75	7,83	9,45	12,12	11,52	

Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de la base on-line de CEPAL (<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>), a partir de las tabulaciones de los países.

(*) Los datos corresponden a los años consignados o, en su defecto, al año inmediatamente anterior o posterior.

En el marco de la revalorización del papel del Estado en la provisión del bienestar social, reflejada en el crecimiento sostenido, tanto en términos relativos como absolutos, de la inversión pública en políticas sociales los programas destinados a intervenir en forma directa en el ingreso de los hogares en situación de pobreza o de vulnerabilidad a la pobreza han pasado a ocupar un lugar principal en el repertorio de las políticas sociales.

Mientras los fondos de inversión social de los años ochenta y noventa pretendían básicamente mejorar las condiciones materiales de los sectores en situación de pobreza extrema sin intervenir en forma directa sobre sus ingresos, apelando a programas de mejora de la infraestructura y los servicios en el territorio, de apoyo a emprendimientos productivos y de capacitación laboral, las políticas que se han venido instrumentado en los últimos años han apostado, sin abandonar ese tipo de intervenciones, a incrementar los ingresos de las familias en situación de pobreza a través de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC), con el fin explícito de reducir la pobreza extrema o de mitigar su severidad. En los últimos diez a quince años, prácticamente todos los países de la región han ido implementando, con mayor o menor cobertura y envergadura, este tipo de programas, buscando alcanzar a la población que está al margen de los mecanismos tradicionales de protección social, vinculados al mercado laboral formal, o a los sectores que cayeron en situación de pobreza tras las profundas crisis que algunos países experimentaron a comienzos de la década pasada.

Si bien es posible identificar una serie de rasgos compartidos entre estos programas, que permiten agruparlos en una familia de nuevas modalidades de política social, con facilidad se advierten también algunas dimensiones en las que difieren: la amplitud de la población cubierta por sus principales prestaciones; la magnitud de los recursos fiscales movilizados; el grado de articulación entre los nuevos programas y las políticas sociales permanentes (Cuadro 5).

Cuadro 5

Indicadores de cobertura y gasto de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en países de América Latina y el Caribe seleccionados. Años 2009/2010 para cobertura y 2009 para gasto.

		Cobertura / población (%)	Cobertura / población pobre (%)	Cobertura / población indigente (%)	Gasto / PIB (%)	Fuente de financiación
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	8,3	46,4	>100	0,2	Gobierno
Bolivia	Bono Juanito Pinto	17,5	32,4	50,7	0,33	Gob. y WB
Brasil	<i>Bolsa Familia</i>	26,4	84,6	>100	0,47	Gob. y WB
Chile	Chile Solidario	6,8	51,7	>100	0,11	Gobierno
Colombia	Familias en Acción	25,2	56,5	>100	0,39	Gob., BID y WB
Costa Rica	Avancemos	3,3	17,4	52,2	0,39	Gob. y WB
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	44,3	>100	>100	1,17	Gob., BID y WB
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	8,2	17,1	38,7	0,02	Gob., BID y otros
Guatemala	Mi Familia Progresa	22,6	39,7	70,5	0,32	Gobierno
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	8,7	12,3	17,2	0,24	Gob., BID y otros
Jamaica	Programa de avance mediante la salud y la educación	11,3	>100	>100	0,4	Gob. y WB
México	Oportunidades	24,6	62,8	>100	0,51	Gob., BID y WB
Panamá	Red de oportunidades	10,9	39,5	81	0,22	WB y BID
Paraguay	Tekoporá	8,6	13,9	25,2	0,36	BID
Perú	Juntos	7,6	21,2	60,6	0,14	Gobierno
R.Dom.	Solidaridad	21,2	46,3	89	0,51	Gobierno
Trinidad y Tob.	Programa de transferencias condicionadas (TCCTP)	2,4	14,6	>100	0,19	Gobierno
Uruguay	Asignaciones Familiares	11,6	84,6	>100	0,45	Gobierno

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010*. CEPAL,
Santiago de Chile, 2010, pág. 148.

En tanto buena parte de estos nuevos programas se caracterizan por su carácter no contributivo, y dada la función que explícitamente pretenden cumplir como sostén para el ejercicio de los derechos sociales, base doctrinaria del concepto de Estado Social de Derecho, se podría afirmar que representan en cierto sentido, una reorientación de los sistemas de protección social en la región hacia nuevos modelos o regímenes. En esta línea, comenta Draibe¹¹: “los Programas de Transferencias Condicionadas de última generación [...] tienden a apoyarse [...] en concepciones más amplias de derechos sociales y, más aún, en una visión multidimensional de la pobreza, además de la apuesta a las capacidades de las personas y en el capital social, maximizado a través de las redes e interconexiones entre las personas y la comunidad”.

Al sostenido aumento del gasto público social y a la implementación de los PTC, se han ido sumando en los últimos años algunas reformas destinadas a fortalecer las funciones del Estado en el campo de las políticas sociales, ya sea como fuente principal de financiación, como proveedor directo de los servicios y/o como regulador de los prestadores.

El incremento de la inversión estatal en políticas sociales que varios países de la región han experimentado en los últimos años y, más específicamente, la introducción de nuevos instrumentos que permiten alcanzar a segmentos de la población que históricamente han estado relegados de las mallas de protección social o que han sido afectados por ciclos económicos recesivos, coloca a la región en una posición claramente más favorable que en el pasado reciente para plantearse el desafío de implementar planes o programas aún más ambiciosos que permiten reducir en una mayor magnitud la incidencia de la pobreza.

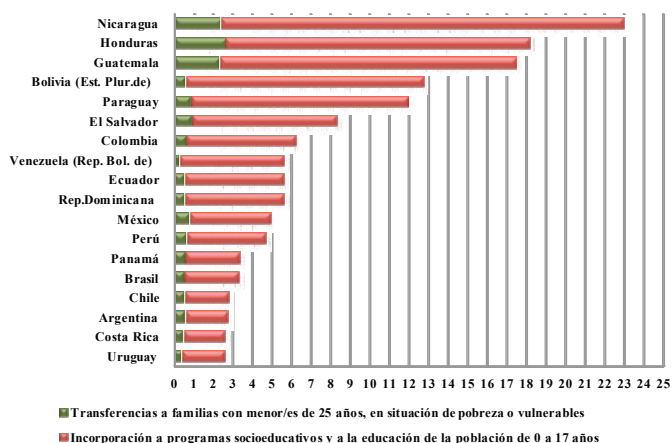
Algunos ejercicios prospectivos realizados por CEPAL permiten dimensionar el esfuerzo macroeconómico y fiscal que demandaría aplicar en cada país de la región un programa destinado a reducir en forma significativa la incidencia de la pobreza entre las familias con niños – es decir, en los segmentos poblacionales que registran los mayores niveles

11 Draibe, Susana, “Programas de transferencias condicionadas”, en: Cardoso, Fernando Henrique y Alejandro Foxley (eds.), *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y el desarrollo en América Latina*. Ed. Uqbar, Santiago de Chile, 2009, pág. 468.

de pobreza— y a cubrir los déficit de cobertura educativa que aún existen (Gráfico 6).

Gráfico 6

Costo de un programa de transferencias monetarias (*) dirigidas a familias en situación de pobreza o vulnerabilidad a la pobreza () con al menos una persona menor de 25 años, y de la incorporación a programas socioeducativos (***) en América Latina y el Caribe (18 países seleccionados). Año 2008. En porcentaje del PIB.**



Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010...* Nota informativa, capítulo V, págs. 49 a 54.

(*) La propuesta de transferencias planteadas por CEPAL (2010) supone una transferencia equivalente al monto de 1 Línea de Pobreza por cada niño entre 0 y 4 años de edad (1,5 en caso de tratarse de una familia con jefatura monoparental), de 0,5 por cada niño entre 5 y 14 años de edad (0,75 en caso de familia monoparental) y del costo por alumno en la educación secundaria pública por cada joven entre 15 y 24 años que no estudia ni trabaja.

(**) Familias con ingresos per cápita inferiores a 1,8 Línea de Pobreza.

(***) Costo total de la inclusión educativa de las personas menores a 18 años de edad que no están cubiertas en los programas de primera infancia, educación pre-primaria y primaria, baja secundaria y alta secundaria, de acuerdo a las edades teóricas correspondientes a dichos niveles de enseñanza, considerando el costo per cápita en la oferta pública.

En este marco, puede sostenerse que la reducción de la pobreza en el corto plazo y fundamentalmente en el mediano plazo demanda el fortalecimiento de la acción estatal en diversos campos de política. En este sentido, sostiene CEPAL¹²: “Para avanzar en la agenda de la igualdad es indispensable que el Estado asuma un papel protagónico. [...] Por una parte [...] tiene la responsabilidad básica de disociar logros y aprendizajes educativos respecto de las condiciones socioeconómicas de origen de niños y jóvenes y promover una mayor convergencia de esos logros en toda la sociedad. Por otra parte, el Estado debe velar por reducir las brechas del mercado laboral y la vulnerabilidad a diversos riesgos, tanto por medio de políticas activas de empleo y salarios, como de transferencias públicas con claro efecto redistributivo a lo largo de la vida de las personas”¹³.

Obviamente, en aquellos países donde los índices de pobreza son bajos – al menos en comparación con el resto de los países de la región – y la cobertura en educación

12 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010* pág. 205.

13 A esta altura parece bastante claro que la acción del mercado y los beneficios del crecimiento económico por sí solos no pueden lograr una distribución adecuada del bienestar –razonablemente equitativa– ni la disminución de la pobreza. El reconocimiento del papel que puede y debe jugar el Estado a través de los sistemas tributarios y las políticas sociales –en particular, la seguridad social y los programas de transferencias– ha ganado terreno en el debate intelectual y político. En esta dirección, afirma Ruíz-Huerta: “La complejidad de las sociedades contemporáneas aconseja cuestionar la existencia de relaciones lineales entre el crecimiento económico y la distribución de la renta. La tasa agregada de crecimiento económico es el resultado de procesos muy diversos, que pueden tener efectos contrapuestos sobre la desigualdad y la pobreza. Ésta última, aunque puede verse muy afectada por el ritmo general de la actividad económica, **depende en buena medida del papel compensador de las políticas públicas**. No es difícil intuir algún tipo de relación entre el gasto realizado en prestaciones sociales en cada país y su respectiva tasa de pobreza. **Cabe esperar a priori que los países que más esfuerzo presupuestario realizan presenten también tasas de pobreza más bajas [...]** Los programas de mantenimiento de rentas constituyen, por tanto, una red de protección eficaz en muchos casos para eludir el riesgo de pobreza o rebajar su intensidad [...] Conviene recordar, en cualquier caso, que el objetivo básico de los programas de mantenimiento de rentas es **que los beneficiarios puedan alcanzar unos niveles mínimos de renta más que eliminar por completo la pobreza**”. Las negritas nos corresponden al texto original. Ruíz-Huerta, Jesús, “Las políticas contra la pobreza en la OCDE: eficacia, equidad y control democrático”, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002, pág. 9.

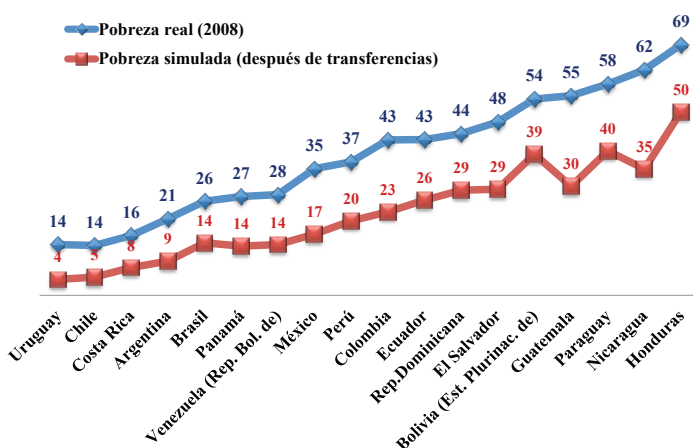
básica cuasi-universal o al menos muy extendida (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay), el esfuerzo macroeconómico adicional que implicaría la implementación de este tipo de plan resulta, en principio, con relación al PIB de esos países, relativamente bajo: menor, o apenas superior, a 3 puntos porcentuales del producto. Algunos de estos países son, precisamente, los que asignan mayor prioridad macroeconómica al GPS dentro de la región (como ya se señaló, Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay destinan en promedio al GPS 25% del PIB).

Para estos países la ejecución de programas de superación de la pobreza como el que modela CEPAL no parece ser una meta irrealizable, al menos en términos fiscales, habida cuenta de la capacidad que han demostrado desde hace varias décadas para movilizar recursos, ya sea destinando una porción aún mayor del PIB al GPS o transfiriendo recursos desde el gasto público no social al GPS. Además de ese primer grupo de países, el ejercicio planteado por CEPAL permite identificar un segundo segmento que componen Perú, México, República Dominicana, Ecuador, la República Bolivariana de Venezuela y Colombia, donde la ejecución de un programa de este corte supondría esfuerzos adicionales o una redistribución del gasto público de cierta entidad (entre 4 y 6 puntos porcentuales del PIB), aunque factible quizás en un horizonte temporal un poco más lejano.

Finalmente, se advierte un último grupo de países para el cual la aplicación de un programa de este tipo implicaría un salto significativo con relación a la presión fiscal que ejercen, aunque de muy diversa cuantía: desde 8% a 23% del PIB. La razón por la cual estos países deberían movilizar una porción significativa de su producto para poder desarrollar este tipo de programas estriba en que aún vastos segmentos de su población se hallan en situación de pobreza (entre 48% y 69%, como se aprecia en el Cuadro 1) y en la persistencia de un déficit de cobertura educativa de cierta magnitud. El impacto que un programa de esta magnitud tendría en la incidencia de la pobreza y, probablemente también, en la distribución del ingreso, se advierte con claridad en el Gráfico 7.

Gráfico 7

Incidencia real de la pobreza y simulada (después de transferencias) en la población en países de América Latina y el Caribe seleccionados. Año 2008. En porcentajes.



Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2010...* pág. 211.

Los países de la región que presentan en la actualidad los menores porcentajes de población bajo Línea de Pobreza (en orden decreciente de acuerdo a los valores de 2008, Uruguay, Chile, Costa Rica y Argentina) lograrían reducir su magnitud a un dígito, ubicándose así en una situación similar a la de los países más desarrollados, y en niveles semejantes a los que supieron registrar a comienzos de los años sesenta y setenta, cuando se realizaron los primeros estudios de estimación de la pobreza en América Latina¹⁴. En los países restantes, si bien la aplicación de un programa de este tipo no reduciría la incidencia de la pobreza hasta transformarla en una condición que afecte a una minoría muy acotada de su población, determinaría un descenso sensible de la pobreza, colocando al continente en una posición más propicia para el fortalecimiento de la integración social y, por tanto, para la construcción de democracias de mayor calidad.

¹⁴ Altamir, Óscar, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL no. 27. CEPAL, Santiago de Chile, 1979, pág. 63.

4. Las visiones de la ciudadanía sobre la democracia

Examinar el estado de la democracia en un sistema político determinado – esto es, establecer en qué áreas o dimensiones registra sus mayores fortalezas y en cuáles sus debilidades relativas –, así como identificar los desafíos o retos que debe enfrentar para acrecentar la calidad del régimen poliárquico, es ante todo un ejercicio esencialmente analítico y empírico. Reconociendo la falibilidad de cualquier aproximación desde las ciencias sociales a la conceptualización teórica y la medición empírica de un fenómeno tan complejo como es el de la democracia, resulta imprescindible desbrozar las dimensiones principales que entraña el concepto moderno – no el clásico – de democracia representativa (basada en la participación de toda la ciudadanía – el sufragio universal – a través de elecciones libres y transparentes en un marco de competencia pluralista), para establecer, en términos comparativos, en qué punto se halla la región, cuál ha sido su trayectoria reciente y cuáles son, en consecuencia, algunos de los retos que debe enfrentar para seguir fortaleciendo la calidad de sus instituciones democráticas.

Una de las primeras dimensiones asociadas al concepto de democracia es la de “Estado de Derecho”, la que involucra entre otros aspectos la eficacia del sistema legal, la independencia efectiva del Poder Judicial, la protección del derecho de propiedad, la aplicabilidad de los contratos. El “Estado de Derecho” remite a la tradición liberal, una de las bases doctrinarias de los regímenes poliárquicos modernos. Según Guillermo O’Donnell¹⁵, el nacimiento y consolidación de las poliarquías ha sido el resultado histórico de la convergencia de tres corrientes del pensamiento político moderno: en primer lugar, el liberalismo, entendido como la doctrina que defiende el ejercicio de las libertades individuales; en segundo lugar, el pensamiento democrático, definido como la búsqueda de la permanente ampliación y profundización de los mecanismos de participación del *demos*; finalmente, el republicanismo, considerado como la vocación por la transparencia política y la vitalidad de la acción ciudadana. Utilizando el índice de “Rule of Law” que integra la base de datos *Worldwide Governance Indicators* del

15 O’Donnell, Guillermo, “Accountability horizontal”, en Revista *Ágora* 8, Buenos Aires, 1998.

Banco Mundial, en 2009 los países reunidos en la OEA tenían un valor de - 0,11, dentro de un margen de variación teórico que va de - 2,5 a 2,5, por lo tanto, muy cercano al promedio de todas las naciones del mundo e inferior al promedio registrado entre los 54 países europeos y de Asia Central, y apenas menor al promedio de los 32 países de Asia del Este y el Pacífico. En otras palabras, en esta primera dimensión asociada al concepto de democracia, la región se ubica en un punto medio con relación a todas las regiones del mundo, por debajo del promedio de los países europeos y de Asia Central – que en su mayoría conforman el grupo de países de “Muy Alto Desarrollo Humano”, de acuerdo al índice que elabora Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –, prácticamente a la par de los países del Este del Asia y el Pacífico, y por encima de las restantes regiones del planeta¹⁶.

Si se analiza el valor promedio de las Américas en el índice de “Voz y Rendición de Cuentas”, que contempla aspectos tales como la capacidad que tienen las y los ciudadanos para incidir en la vida política y participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, libertad de asociación y la existencia de una prensa libre, se advierte que su ubicación en el concierto internacional mejora con relación al índice de “Rule of Law”: el promedio es 0,35, tres décimas menor que entre los países de Europa y Asia Central, que es la región que obtiene el registro más alto entre todas las regiones. Resulta de interés este dato puesto que, en cierto sentido, se podría afirmar que la capacidad de organizar la voz de la ciudadanía y la *accountability* remiten a las otras dos corrientes de ideas que nutrieron la construcción de las poliarquías modernas según O'Donnell: el pensamiento democrático y el pensamiento republicano. El avance y consolidación de los regímenes democráticos en la región durante las últimas tres décadas, luego de los procesos de transición hacia la democracia que experimentaron muchos de sus países en los años ochenta, constituye uno de los factores explicativos del valor que, en promedio, registran los países de las Américas en este índice. Este refiere a una de las dimensiones constitutivas del concepto de poliarquía: la capacidad efectiva que tienen las y los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisión.

16 Al excluir a Canadá y a los Estados Unidos – los dos países que registran los valores más altos en el índice – del cálculo del promedio para las Américas, el índice cae a -0,22, un valor levemente más bajo que el promedio global que no altera la ubicación de la región en el ordenamiento de todas las regiones del orbe.

Otra dimensión que resulta clave al examinar el estado de la democracia en la región refiere a la eficacia de los gobiernos para producir decisiones políticas e implementar políticas. El índice de "Eficacia del Gobierno" intenta resumir las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la administración pública y el grado de independencia frente a las presiones políticas, así como la calidad de la formulación y ejecución de las políticas. Por cierto, este concepto aplica a diversos tipos de régimen político, no sólo al régimen democrático. Empero, y recogiendo la enseñanza de Norberto Bobbio en *Il futuro della Democrazia* (1984)¹⁷, uno de los desafíos que enfrenta, en particular, el régimen democrático es el de producir e implementar decisiones políticas, estando como ningún otro régimen político moderno expuesto a diversas, y a menudo contradictorias, demandas de actores que se pueden organizar sin mayores restricciones, y las que debe responder con recursos siempre limitados. Articular expresión y representación de intereses diversos con decisiones que normalmente no conformarán en forma plena las demandas del *demos* es, por tanto, un reto típicamente democrático¹⁸. Como se puede apreciar en el Gráfico 8, la región obtiene

17 Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. FCE, México, 1986.

18 Decía Bobbio: "primero el Estado liberal y después su ampliación, el Estado democrático, han contribuido a emancipar la sociedad civil del sistema político. Este proceso de emancipación ha hecho que la sociedad civil se haya vuelto cada vez más una fuente inagotable de demandas al gobierno, el cual para cumplir correctamente sus funciones debe responder adecuadamente pero, **¿cómo puede el gobierno responder si las peticiones que provienen de una sociedad libre y emancipada cada vez son más numerosas, cada vez más inalcanzables, cada vez más costosas?** [] La cantidad y la rapidez de estas demandas son tales que ningún sistema político, por muy eficiente que sea, es capaz de adecuarse a ellas. De aquí el llamado 'sobrecargo' y la necesidad en la que se encuentra el sistema político de tomar decisiones drásticas. [] Además, **la rapidez con la que se presentan las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos, está en contraste con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema político democrático [...]** En conclusión, en la democracia la demanda es fácil y la respuesta es difícil: por el contrario, la autocracia tiene la capacidad de dificultar la demanda y tiene gran facilidad para dar respuestas". Tras ubicar estos dilemas, Bobbio una vez más reivindica los valores últimos del régimen democrático, más allá de los complejos retos que debe enfrentar: "**mi conclusión es que las falsas promesas y los obstáculos imprevistos [...] no han sido capaces de 'transformar' un régimen democrático en un régimen autocrático.** La diferencia sustancial entre unos y otros permanece. **El contenido mínimo del Estado democrático no ha decaído: garantía de las principales derechos de libertad, existencia de varios partidos en competencia, elecciones periódicas y sufragio universal, decisiones colectivas o concertadas**". Las negritas nos corresponden al texto original. *Ibíd.*, págs. 28-29.

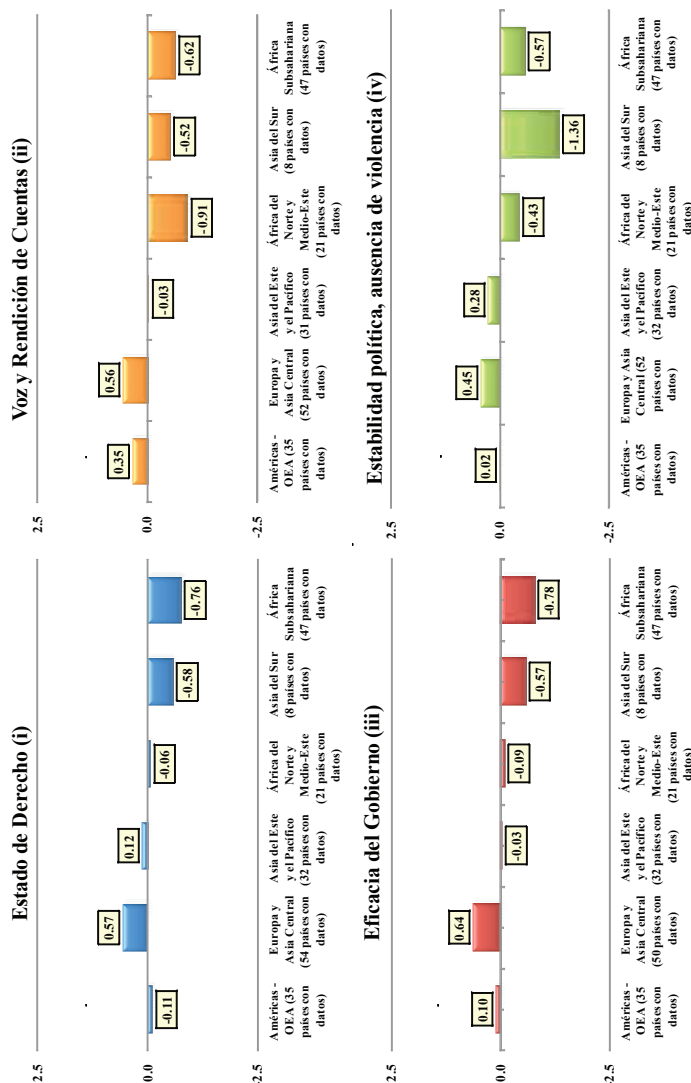
en el índice de “Eficacia del Gobierno”, al igual que en el de “Voz y Rendición de Cuentas”, un valor superior al promedio global y apenas inferior a la de la región que exhibe el valor más alto. Los gobiernos de la región, en un tiempo histórico de claro predominio del régimen poliárquico a nivel regional, muestran, considerados en conjunto, un nivel de eficacia relativamente satisfactorio en perspectiva comparada. El incremento entre 2001 y 2010 del valor promedio entre los países de la región de la variable “satisfacción con el funcionamiento de la democracia”, que regularmente mide el Proyecto Latinobarómetro (Gráfico 9), revela que para buena parte de su ciudadanía – empero, aún no la mayoría – la democracia no sólo es percibida como el régimen preferible o deseable frente a otras formas de gobierno, sino también como un tipo de gobierno que produce buenos resultados.

Por último, en lo que refiere a la estabilidad política y la ausencia de violencia, el índice del Banco Mundial vuelve a posicionar a la región en un valor promedio a nivel global y en el tercer lugar en el ordenamiento de todas las regiones del mundo. En este punto, una de las explicaciones que fácilmente se pueden plantear refiere al peso que aún tiene en las percepciones de las y los ciudadanos y tomadores de decisión (dos de las principales fuentes de información para la construcción de este tipo de medidas) la presencia de expresiones de violencia, de diverso tipo, en buena parte de los países de la región.

Gráfico 8

Indicadores de gobernanza y democracia en distintas regiones del mundo.

Año 2009. Promedios por región.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la base on-line del Banco Mundial (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>).

(i) Este índice agregado combina muchos de los indicadores disponibles sobre Estado de Derecho, incluyendo los que se ocupan del grado de la protección de derechos de propiedad, la aplicabilidad de contratos, independencia del Poder Judicial, eficacia del sistema legal, etc. Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros en opiniones de expertos. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

(ii) Este índice combina las percepciones sobre en qué medida las y los ciudadanos de un país son capaces de participar en la selección de su Gobierno, así como la libertad de expresión, libertad de asociación y una prensa libre. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

(iii) Este índice combina las percepciones de la calidad de los servicios públicos, de la administración pública y el grado de su independencia de presiones políticas, así como la calidad de la formulación de políticas y la ejecución y la credibilidad del compromiso del Gobierno a esas políticas. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

(iv) Este índice combina las percepciones acerca de la probabilidad de que el Gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluidos el terrorismo y la violencia políticamente motivada. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

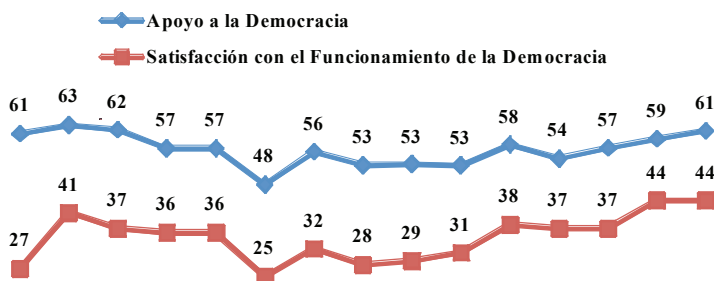
Desde otra perspectiva, la evolución del apoyo a la democracia en la región desde que este índice es medido en forma regular por el Proyecto Latinobarómetro, muestra un quiebre en 2001 con respecto a la tendencia descendente que, en promedio, la región describió en la segunda mitad de los años noventa. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el porcentaje de encuestados que manifestaban su adhesión – normativa o ideológica – a la democracia frente a otras posibles formas de gobierno, descendió en forma sostenida entre 1996 y 2001: de 61% a 48%. A partir de ese último año, el apoyo a la democracia ha crecido en forma sostenida en la región, llegando en 2010 a 61%, un valor similar al de mediados de los años noventa. Asimismo, en lo que refiere a la satisfacción con el funcionamiento de la democracia¹⁹,

19 Esta es una variable que, a diferencia del “apoyo a la democracia” que se basa en actitudes políticas – esto es, orientaciones relativamente estables de los individuos hacia objetos políticos como la ideología o el régimen de gobierno –, se apoya en juicios o evaluaciones de carácter más racional que los individuos construyen a partir de sopesar el desempeño de instituciones o actores políticos.

la tendencia ascendente que se registra entre 2001 y 2010 es también pronunciada: desde 25% a 44%. En otras palabras, la ciudadanía de la región han fortalecido en los últimos diez años su adhesión valórica hacia la democracia – uno de los factores que contribuyen a la sustentabilidad del régimen poliárquico –, al tiempo que están globalmente más satisfechos con los logros de sus sistemas políticos bajo este régimen.

Gráfico 9

Índice de “Apoyo a la Democracia” y de “Satisfacción con el funcionamiento de la Democracia” del Latinobarómetro en América Latina y el Caribe (*). Serie 1996-2010. Porcentajes.



Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2010*. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2010, págs. 27 y 38. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>.

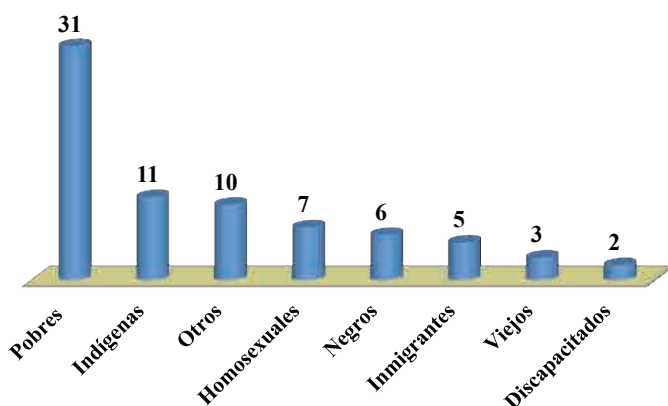
Asimismo, la moderada disminución que se observa a partir de 2006 de la brecha entre el porcentaje de la población que expresa su apoyo a la democracia y el que corresponde a quienes manifiestan estar satisfechos con su funcionamiento, que llegó a ser de 25 puntos en 2003 – aunque había sido aún nueve puntos más alta en 1996 –, constituye un dato auspicioso, en tanto podría estar indicando la pérdida de peso entre la ciudadanía de quienes adhieren normativa o doctrinariamente a la democracia estando disconformes con

su rendimiento (por así decirlo, “demócratas insatisfechos”). Esta tendencia es alentadora en tanto la consolidación de un segmento, que adhiere a la democracia “ideal” pero que está insatisfecho con lo que efectivamente produce el sistema, podría contribuir a deslegitimar – la pérdida de creencia, en términos weberianos – al régimen democrático realmente existente en un sistema político determinado.

Si bien la región se encuentra en una situación más favorable que en el pasado reciente respecto a los valores y evaluaciones que contribuyen a sustentar o respaldar al régimen democrático, como se desprende de algunos de los indicadores analizados, superar las disparidades que históricamente han caracterizado en mayor o menor grado a todos los países de la región sigue siendo uno de los retos a enfrentar. La construcción de democracias de “alta calidad”, basadas en la activa participación de su ciudadanía, implica alcanzar un umbral mínimo o básico de integración social, de adhesión a códigos y valores comunes, lo cual resulta improbable o poco factible en condiciones de elevada desigualdad. Pese a los avances que se han registrado prácticamente en todos los países de la región en términos de reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad en la distribución del ingreso, aún una elevada proporción de las y los latinoamericanos sostiene que las personas en situación de pobreza conforman el grupo más discriminado dentro de la sociedad, por encima de otras condiciones que podrían en diversas esferas de la vida social generar, objetivamente, similares o mayores niveles de discriminación.

Gráfico 10

Personas que son más discriminadas en las sociedades latinoamericanas según la opinión de sus ciudadanos. Respuestas a la pregunta del *Latinobarómetro*: “¿Cuál cree (Ud.) son las personas o grupos más discriminadas que hay en (país) o cree Ud. que no hay grupos o personas discriminadas en (país)?”(*). Año 2008. En porcentajes.



Fuente: Informe 2008 del *Latinobarómetro* (<http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeQuestion.jsp>).

(*) Pregunta abierta; solamente se registran las respuestas que superaron el 2% de menciones.

La persistencia de actitudes y conductas discriminatorias hacia determinados segmentos de la población representa, obviamente, un obstáculo para alcanzar mayores grados de integración social. La democracia implica, por el contrario, la apertura pluralista a la diversidad; supone la propensión a resolver pacíficamente contenciosos o disputas entre quienes pertenecen a distintos contextos. Pero también implica la vigencia efectiva y no retórica de los derechos humanos y, como se advierte en los registros señalados, ello no puede lograrse si se mantienen los niveles de pobreza que, aun después de las mejorías advertidas en los últimos años, el continente latinoamericano sigue exhibiendo. Si

bien la desigualdad económica y social no necesariamente es equivalente a fragmentación, exclusión y propensión a discriminar al diferente²⁰, parece evidente la existencia de cierta relación entre estas variables. Por tanto, los países de la región enfrentan, en cierto sentido, dos retos: reducir los altos niveles de desigualdad que han contribuido a la reproducción intergeneracional de la pobreza, acortando así las distancias entre los diferentes, y promover la aceptación de la diversidad, tanto a través de las políticas públicas – en particular, la educación – como de la acción política de los partidos, los actores sociales organizados y las comunidades. Ambos retos prioritarios van al núcleo mismo de una reconceptualización de la democracia, con el centro de una vinculación cada vez más estrecha entre la vigencia de los derechos humanos y la superación efectiva de la pobreza.

5. Como epílogo: repensar la democracia, la ciudadanía y los derechos humanos desde la perspectiva radical de la superación de la pobreza

Resulta trivial el señalamiento de que, en torno a qué es la democracia y qué es posible esperar de ella, han existido y existen múltiples teorías. Algunos, como Sartori, sostienen que la teoría sobre la democracia posee un cuerpo central y que las llamadas “teorías alternativas” de la democracia no son tales: o son falsas o son teorías parciales. Otros sostienen que en base a los cánones actuales del cambio civilizatorio y del giro de época, la democracia tal cual se ha pensado ya no resultaría posible. Definir la democracia es importante para establecer qué esperamos de ella. Esto implica reflexionar sobre la democracia, el liberalismo, el pensamiento socialista, la libertad y la igualdad desde sus orígenes, en todas sus acepciones, hasta llegar a nuestro actual uso, comprensión y aplicación de estos conceptos y valores. Hace falta también analizar con radicalidad las nuevas relaciones entre política y economía, Estado, sociedad civil e individuo, y reflexionar sobre la actualidad de la democracia y sus vínculos más concretos con la vigencia efectiva de los derechos humanos en su perspectiva más integral.

²⁰ En algunas de las sociedades más desarrolladas se advierten fenómenos de segregación residencial, exclusión sociocultural y aun actitudes discriminatorias – por ejemplo, contra los inmigrantes – pese a tener niveles relativamente más bajos de desigualdad económica que otras regiones del planeta.

No podemos perder de vista los niveles distintos en que se ingresa cuando reflexionamos sobre una democracia deseada y cuando lo hacemos en torno a aquella en la que vivimos. Establecer cuál es la democracia ideal es una tarea más o menos fácil, lo realmente difícil es saber cuáles son las condiciones y realidades de la democracia posible. Robert Putnam, con su libro *Para hacer que la democracia funcione*²¹, ha obligado a revisar las teorías del desarrollo al poner en evidencia que cuando la comunidad está organizada a nivel de la sociedad civil en claves de solidaridad, creando redes de confianza y cooperación, incluso en los casos de un escasísimo nivel educativo, además de escasez de recursos, ha sido capaz de revitalizarse. El capital social es identificado por Putnam con la comunidad cívica y ésta como una conjugación de factores entre los que se destacan el grado de participación en las votaciones de referéndum, proliferación de asociaciones de índole diversa (deportivas y culturales y la votación por partidos y programas en vez de por personas). Lo contrario de la comunidad cívica y el capital social resulta ser el clientelismo político, una estructura de relaciones desiguales, carente de organizaciones de base y dependiente de “patrones” y no de instituciones ciudadanas.

El concepto de capital social remite a la auto-organización solidaria, generadora de redes de confianza y cooperación entre las personas, los grupos y las comunidades. Su esencia es cívica en el sentido de compromiso con la administración y el bienestar del todo colectivo. Pero este compromiso no depende de un altruismo desinteresado, sino de un sentido de estar gestionando lo propio, donde las normas deben cumplirse para garantizar la confianza y el progreso colectivo y personal. Como se puede apreciar, se trata de un ordenamiento social en el cual el ciudadano es parte activa. En este sentido, va más allá del capital humano, entendido éste como el nivel de escolaridad, técnico o profesional. La existencia del capital social es lo que nos explica por qué este último no es suficiente para alcanzar el desarrollo²².

21 Putnam, Robert, *Para hacer que la democracia funcione*, 1992.

22 Sobrado, M., “El capital social y el desarrollo”, en: Democracia Digital, 2004. Disponible en: <<http://www.democraciadigital.org>>, a octubre de 2010.

Las discusiones sobre el concepto de ciudadanía abarcan hoy todo el espectro político. A más de doscientos años de sus orígenes modernos con la revolución de 1789, el concepto de ciudadanía relacionado con las ideas de derechos universales, libertad de expresión y libertad política sobre la base de la “voluntad popular”, hoy da lugar a nuevas situaciones problemáticas que alteran no sólo los panoramas políticos locales sino también los internacionales. Eventos políticos que se registran en todo el mundo han mostrado que el vigor y la estabilidad de una democracia moderna no dependen solamente de la justicia de su “estructura de base”, sino también de las cualidades y actitudes de su ciudadanía.

Los estudios de los años setenta y ochenta se centraron fundamentalmente en problemas estructurales estatales, restando importancia a la ciudadanía. Si bien en cualquier análisis de ésta, el Estado es el mediador que equilibra lo legal con lo legítimo²³, no es posible omitir hoy que una adecuada concepción de la ciudadanía parece requerir un equilibrio entre derechos y responsabilidades, así como una toma de posición frente al controvertido tema de la participación democrática y su promoción. En *Citizenship and Social Class* (1949), T. H. Marshall definía la ciudadanía en términos de posesión de derechos. Para Marshall cada uno debía de ser tratado como un miembro pleno en una sociedad de iguales.

Desde la garantía de la democratización y extensión de los derechos civiles, políticos y sociales a todos, el Estado de bienestar liberal democrático supuestamente asegura que cada integrante de la sociedad se sienta como un miembro pleno, capaz de participar y disfrutar de la vida en común. Este punto de vista ha recibido varias críticas. Entre éstas, una se refiere a la consideración de la ciudadanía como derivada de las nociones de democracia y de justicia, implicando una noción pasiva de la misma que no atiende a la necesidad de fomentar la responsabilidad ciudadana; otra se refiere a la dificultad de dicha noción para atender el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas. Pero también esas visiones han sido y son cuestionadas por desentenderse a menudo de las condiciones sociales, económicas y culturales que habilitan en los hechos la vigencia del ejercicio de

23 Zapata Barrero, Ricard, "Hacia una Teoría Normativa de la Ciudadanía Democrática", en: *Letra Internacional* 38, Madrid, 1995, pág. 88.

los derechos y del sentido de pertenencia a un nosotros ciudadano²⁴.

Anivel de la teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia comunitaria. La ciudadanía se asocia a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con una comunidad particular. No se trata simplemente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. Cuando lidiamos con el uso clásico de la ciudadanía, lo que juega un rol importante es el tema de las inclusiones y las exclusiones, un viejo problema que tiene nuevos giros con los problemas en torno a la marginalización y la pobreza.

El debate en torno a los renovados sentidos de la democracia ocupa en el presente un lugar principal en la agenda política de América Latina. En ese marco, cobra singular relevancia la discusión sobre los límites que la desigualdad y la pobreza pueden, *de facto*, imponer al deseo de un mayor avance de la democracia en términos cualitativos. Como también ha sido señalado en varios de los trabajos que forman parte de esta publicación, la nueva cultura de los derechos humanos que emergió en la región luego de las dictaduras de la seguridad nacional, tampoco puede eludir la interpelación de una pobreza persistente que flagela a millones de ciudadanas y ciudadanos latinoamericanos. Esta circunstancia se profundiza de modo especial cuando las democracias del continente, pese a los avances constatados —en particular en la última década—, no han podido abatir el flagelo de la pobreza en los niveles exigibles, ni siquiera en una fase de inédita bonanza económica como la que se ha registrado en los últimos años.

Fue en este contexto de exigencias que desde el año 2000, y en especial desde 2007, el IIDH ha promovido una iniciativa en la dirección de profundizar la interrelación de los derechos humanos con la dimensión de la pobreza. Para impulsar esta tarea, el itinerario elegido ha sido a nuestro juicio, adecuado. En primer término, porque se ha comenzado por un núcleo ineludible: la construcción de un marco conceptual renovado,

24 Kymlicka, Will y W. Norman, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", en: Cuadernos del CLAEH no. 75, Montevideo, 1996, pág. 85.

capaz de dar cuenta de la radicalidad de la problemática abordada. En procura de ello no se han omitido áreas de interrelación cruciales, como la de los derechos humanos y los regímenes políticos o los modelos económicos, entre otras. En segundo lugar, la hoja de ruta ha sido certera porque desde esa perspectiva se ha indagado en clave histórica la relevancia que ha tenido el tema de la pobreza en los instrumentos del Sistema Interamericano y en sus órganos más representativos. En tercer lugar, como bien ha señalado Pedro Nikken, porque se ha optado por la consolidación de un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas contra la pobreza, profundizando “una vinculación necesaria pero incómoda”. Finalmente y desde la convicción sobre la necesidad de la radicalidad de la iniciativa, el camino se ha visto ampliamente beneficiado por el recurso de la consulta pública, con la convocatoria a un amplio espectro de representantes de organizaciones sociales y de colectivos de toda América Latina.

A nadie puede escapar que la problemática tomada como centro de esta iniciativa del IIDH, ha generado y genera opiniones encontradas y hasta conflictos en el Sistema Interamericano. Como siempre ocurre con los temas relevantes, los debates exigentes sobre lo que realmente importa no suscitan consensos rápidos y confortables, en especial si el camino elegido para cumplir con la tarea tiene el rigor y la integralidad antes referidas. Pero lo que ocurre es que hablar de democracia y de derechos humanos en la América Latina contemporánea salteándose la interpelación radical de la dimensión de la pobreza, no es admisible. En los contextos actuales, que recombinan procesos intensos de rebalance del poder a nivel mundial, mutaciones civilizatorias y tecnológicas profundas, y cambios significativos sobre los sentidos del desarrollo humano en todos sus aspectos, no resultaría siquiera posible participar de la reconceptualización en curso sobre la democracia y los derechos humanos en el continente sin el foco principal de la pobreza. La demanda de una genuina “democracia de ciudadanos” exige tal vez más que nunca repensar estos temas, en forma bien distante a la tentación del retorno a las “democracias limitadas”, que tantas veces han prevalecido en el continente. De igual manera, se requiere un rigor conceptual superior para estar prevenidos frente a los peligros de la “confusión democrática” contra la que con mucha razón ha alertado Sartori. La realidad histórica

de las democracias latinoamericanas impone en verdad – en consonancia con lo que acontece en muchas otras zonas del mundo – una especificación central del obstáculo de la pobreza para el pleno ejercicio de la ciudadanía y para la vigencia de una cultura integral de los derechos humanos. En el Sistema Interamericano, como se ha visto, no se empieza ahora en esa dirección, pero todavía falta mucho por hacer. El contexto es de oportunidad y de exigencias. No lo desaprovechemos.

Otras referencias

Cetrángelo, Óscar y Juan Carlos Gómez-Sabaini, “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”, en *Serie Macroeconomía del Desarrollo 60*. División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

De Armas, Gustavo, *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema*, Serie Análisis y Propuestas. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, FESUR, Montevideo, 2004.

De Armas, Gustavo, *Primero la infancia. Desarrollo, Estado y políticas sociales en Uruguay*, Colección Argumentos. Ed. CLAEH, Montevideo, 2009.

EUROMOD, *Distribution and decomposition of disposable income in the European Union*, 2008. Disponible en: <https://www.iser.essex.ac.uk/files/msu/emod/statistics/docs/DecompStats01_D21.pdf>, a octubre de 2012.

Gioscia, Laura, *Ciudadanía y diferencia*, Serie Tesis de Posgrado 1. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, 2004.

O'Donnell, Guillermo, “Otra Institucionalización”, en: *La Política 2*, Piados, Barcelona, 1996.

PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004.

Putnam, Robert, "The Prosperous Community", en: *The American Prospect*, vol. 4 no. 13, 1993.

Sen, Amartya, *Commodities and capabilities*. Oxford University Press, 1987 (Oxford India Paperbacks, Nueva Delhi, 1999).

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2010-2014)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

Margaret E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
José Antonio Aylwin Oyarzún
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Antônio A. Cançado Trindade
Douglass Cassel
Gisèle Côté-Harper
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
María Elena Martínez
Juan E. Méndez
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco
Mónica Pinto
Hernán Salgado Pesantes
Mitchell A. Seligson
Wendy Singh
Mark Ungar

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

José de Jesús Orozco Henríquez
Tracy Robinson
Felipe González
Dinah Shelton
Rodrigo Escobar Gil
Rosa María Ortiz
Rose-Marie Bella Antoine

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Diego García Sayán
Manuel E. Ventura Robles
Leonardo A. Franco
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet
Alberto Pérez Pérez
Eduardo Vio Grossi

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 los 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.