

Retos para el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho en América Latina

Abigail Rodríguez Nava
Francisco Venegas Martínez

En esta investigación se presenta un análisis de los principales elementos que permiten afianzar la vigencia de la democracia y del estado de derecho en América Latina. El estudio es posible a partir de la revisión de las propuestas sugeridas por organismos internacionales defensores de los derechos humanos, así como de las contribuciones de académicos destacados en la materia. En particular, interesa resaltar la vinculación entre el estado de derecho y la democracia, sus debilidades y retos en América Latina y sus repercusiones sobre la situación de los derechos humanos.

Palabras clave: democracia, derechos humanos, estado de derecho, rendición de cuentas.

CHALLENGES FOR THE STRENGTHENING OF THE DEMOCRACY AND THE RULE OF LAW IN LATIN AMERICA

This research analyzes the main elements that allow strengthen the exercise of Democracy and the Rule of Law in Latin America. The study is possible from the review of the proposals suggested by international organizations that defend human rights, as well as the contributions from leading academics in the field. In particular, the article aims to highlight the link between the Democracy and the Rule of Law, theirs weaknesses and challenges in Latin America, and theirs impacts on the situation of human rights.

Key words: democracy, human rights, rule of law, accountability.

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación es analizar la vinculación entre la democracia y el estado de derecho, así como destacar algunos de los retos más urgentes para el fortalecimiento de esta relación, particularmente en América Latina. Este estudio es relevante porque a partir de la vigencia de ambos, de su coexistencia y complementariedad es posible lograr que el reconocimiento de los derechos humanos sea una práctica cotidiana, que implique el compromiso de los Estados con sus obligaciones de respetarlos, protegerlos, promoverlos y garantizarlos.

Los derechos humanos son fortalecidos o restringidos de acuerdo con las acepciones de democracia y estado de derecho que sean admitidas. Idealmente su vigencia y su ejercicio efectivo requiere una concepción amplia de democracia, es decir, en su forma participativa y sustancial, así como de una visión del estado de derecho en donde se privilegie no sólo el cumplimiento de las normas y la vigilancia de los procedimientos, sino también donde sea relevante el contenido de las normas, los procesos para su construcción, su contribución para fortalecer el empoderamiento de las personas, e incluso la integración de mecanismos para monitorear y delimitar la actuación del Estado.

El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente forma: en primer lugar se analizan los significados de los conceptos de democracia y estado de derecho, y se examina su complementariedad; a continuación se analizan los principales desafíos para que ambos sean realizables en su forma sustancial, en particular se consideran las prácticas institucionales y la presencia de poderes fácticos; las reformas al sistema judicial; el constitucionalismo y las divergencias entre el discurso y la práctica; las redes de presión transnacional; la participación ciudadana y la rendición de cuentas; la seguridad humana, la ciudadana y la personal; por último, se presentan algunas reflexiones finales.

LOS CONCEPTOS DE DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

Estado de derecho y democracia son dos “conceptos esencialmente controvertidos” de acuerdo con los criterios sugeridos por W.B. Gallie en 1956, esto es así porque su significado es difuso, no hay consenso en su uso, incluso su utilización es tan amplia que se aplica a contextos y situaciones diversas y muchas veces contradictorias. Para Gallie, son conceptos esencialmente controvertidos aquellos que cumplen con las siete características siguientes: apreciabilidad, complejidad interna y diversa descriptibilidad,

apertura, reconocimiento recíproco, ejemplar original, y competencia progresiva (Collier, Hidalgo y Maciuceanu, 2006:216 y ss).

En su análisis de los “conceptos esencialmente controvertidos”, Collier, Hidalgo y Maciuceanu (2006) examinan los conceptos de democracia y estado de derecho. De la democracia, resaltan sobre todo la siguientes cualidades: la complejidad interna, que da cuenta de la posibilidad de entender a la democracia con algún significado de entre una gama amplia de acepciones, como por ejemplo: la existencia de libertades civiles, la vigencia de la competencia electoral y el sufragio universal, la democratización de las instituciones sociales y los procesos económicos, o la extensión a todos los ciudadanos de los beneficios y derechos que reconoce el Estado; la apertura, presente en el concepto de democracia si se observa la evolución de su significado a lo largo de la historia y en distintos contextos políticos, económicos y sociales; y el reconocimiento recíproco, que significa que el término es utilizado en situaciones opuestas y quienes lo emplean, así lo identifican.

El concepto de democracia como modelo teórico de ejercicio del poder se orienta por alguna de las siguientes variantes:

a) *Democracia representativa procedimental*. La concepción de este modelo se debe a autores como Immanuel Kant, Joseph A. Schumpeter, Anthony Downs, Robert Dahl, y Giovanni Sartori, quienes asocian con democracia el gobierno del pueblo, pero ejercido a partir de representantes; si bien en principio, desde las primeras formas de gobierno representativo, concebidas por ejemplo en la *Declaración de derechos del hombre y del ciudadano* de 1789 en Francia, la elección de los gobernantes sólo podía realizarse por quienes eran considerados ciudadanos, poco a poco y hasta prácticamente la segunda mitad del siglo XX, se logra consolidar el sufragio universal entendido como el derecho a votar y a ser votado. Córdova (1996) resalta la distinción entre liberalismo y democracia que parte de la defensa respectivamente, de principios de libertad e igualdad, aunque inicialmente liberalismo y democracia se consideraban ideologías contrapuestas, su evolución paralela desembocó en una relación de complementariedad y compromiso.

La noción de libertad del modelo se refiere al respeto a la vida privada y a derechos que se consideran intrínsecos a la naturaleza humana, como la vida, la seguridad y la propiedad, con el liberalismo se defienden estos derechos del individuo que se expresan esencialmente en su vida privada; mientras que la igualdad se entiende aquí en sentido abstracto, como igualdad moral, jurídica o política. Esta combinación particular de principios de libertad e igualdad ha conducido a la denominación actual de “democracia liberal”. La preponderancia de los derechos civiles y políticos se resalta

en el origen de los modelos democráticos europeos como una forma de defensa ante los abusos del poder de los gobiernos absolutistas monárquicos. Por otra parte, el carácter procedimental de la democracia radica precisamente en la forma como los ciudadanos eligen a sus gobernantes por medio del voto y en la igualdad política de las personas; también puede entenderse como “democracia formal”, porque lo importante es el cuidado de las normas, el procedimiento o las reglas de decisión (Bovero, 2000).

b) Democracia representativa sustancial. Entre los autores que defienden este modelo se encuentran Guillermo O’Donnell, Alain Touraine y Luigi Ferrajoli. Mientras que se preserva el elemento de representatividad en la selección de gobernantes, la democracia involucra al menos cuatro dimensiones: política, civil, liberal y social, con ello se entiende entonces que democracia no sólo es el proceso de decisión, sino también la vigencia de los derechos fundamentales y de los derechos políticos y la separación de poderes de gobierno (Ferrajoli, 2001). Lo relevante en este modelo es que la democracia sustancial implica la igualdad de oportunidades para todas las personas.

c) Democracia participativa procedimental. Autores como Carole Pateman, Crawford B. Macpherson, Peter Bachrach, y David Held sostienen las bondades de este modelo, en el que el elemento participativo implica que la intervención de las personas en las decisiones del gobierno no se reduce a la votación de los representantes y gobernantes, sino que son incluidas y consultadas en la definición de objetivos, y en el diseño, ejecución y evaluación de estrategias y políticas públicas; esto resultaría posible al establecerse mecanismos de intervención como son consultas públicas, asambleas ciudadanas, consejos regionales, etcétera; más aún, se trata de lograr que la participación política se vea como una forma de vida, en la que las personas se sientan interesadas por contribuir a resolver los problemas de la comunidad, y en donde su colaboración se origine en actitudes cívicas, antes que motivada por intereses personales (Baños, 2006:47). Las principales limitaciones provienen del carácter procedimental porque se defienden casi exclusivamente los derechos civiles y políticos, en cuanto que son éstos los que garantizan tanto la elección de gobernantes como los mecanismos de participación.

d) Democracia participativa sustancial. Este modelo tiene entre sus mejores exponentes a Jean Jacques Rousseau y Elías Díaz; se trata de un escenario en el que se resaltan las libertades de las personas que se expresan en su colaboración permanente en la toma de decisiones. La democracia participativa en el sentido de Rousseau es también una democracia directa porque las personas son consultadas y participan en todo momento

formulando propuestas de acción, junto con esta característica, la continua vigilancia de la acción de los gobernantes y el respeto y las garantías para el ejercicio efectivo de los derechos tanto civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, conducen a que éste sea uno de los modelos ideales de democracia. Es importante considerar que la operación real del modelo requiere cuidar tanto los procesos de votación y elección de representantes para evitar la aparición de élites que permanecen constantemente en el poder, como las formas de participación de la población, porque éstas pueden alterarse o manipularse de modo que se induzcan votos u opiniones en algún sentido, o que se legitimen artificialmente las posiciones oficiales de los gobiernos (Bovero, 2000).

e) *Democracia deliberativa*. Las limitaciones observadas al modelo participativo han conducido a intentos de mejora de las formas de intervención de los ciudadanos en términos de efectividad, esta variante de democracia basada en las aportaciones de Jürgen Habermas, Amy Gutmann, Dennis Thompson y G.A. Cohen, pretende construir una noción fuerte de ciudadanía en la cual se promuevan los derechos y las obligaciones políticas de las personas, se fomente el uso de los espacios públicos y se potencialice la discusión y difusión de las decisiones de gobierno; estos tres elementos se engloban en el carácter deliberativo y en lo que puede entenderse como un “procedimiento democrático” porque la legitimidad de las decisiones debe construirse a partir del acuerdo y consenso entre los ciudadanos (Gutmann y Thompson, 2004; Baños, 2006:48).

f) *Democracia radical*. El enfoque conocido a partir de autores como Chantal Mouffe y Ramón Máiz, sostiene una crítica con el modelo deliberativo, principalmente a partir de tres ejes: considera que la versión deliberativa ensalza todavía la participación del ciudadano como persona individual, lo que deja fuera la inclusión de las demandas y acciones de colectivos que se encuentren en situación de vulnerabilidad; además resalta que en su concepto de igualdad no se consideran las diferencias, por lo que se omite crear las condiciones para que realmente la igualdad sea efectiva; y la pretensión de evitar el conflicto, cuando para los radicales éste es deseable porque la crisis que origina puede conducir a la transformación colectiva de los ciudadanos y a generar estrategias que realmente aseguren la satisfacción de sus demandas (Baños, 2006:52).

El estado de derecho es también un concepto esencialmente controvertido, Collier, Hidalgo y Maciuceanu (2006) recuperan el análisis de Jeremy Waldron, respecto a los criterios de Gallie (1956), especialmente destacan: la complejidad interna, que

surge desde que no hay consenso en los acuerdos institucionales que se requieren para establecer y proteger los procedimientos jurídicos; y la apertura, que para Waldron significa que aun cuando el concepto sea susceptible de cambiar, el estado de derecho (el estándar), siempre es general, está promulgado públicamente, es prospectivo, consistente, inteligible, practicable, no frecuentemente modificable y congruente con el comportamiento de los funcionarios del régimen, pero éstas son características ideales; para Waldron, el estado de derecho se mira “como la solución a los problemas que no sabemos cómo resolver” (Collier, Hidalgo y Maciuceanu, 2006:229).

Otras aproximaciones del concepto de estado de derecho son una formal, asociada con los planteamientos de Raz (2002) y Summers (2002); y otra sustantiva, asociada con los trabajos de Díaz (2002) y Vázquez (2002). Para Raz (2002), el estado de derecho significa el respeto y vigencia de la legalidad, significa que “la gente debe obedecer el derecho y regirse por él”, pero también que la gente guía su comportamiento adecuándolo a la ley. Raz (2002:21) propone ocho principios para identificar el estado de derecho: las disposiciones jurídicas deben ser prospectivas, abiertas y claras; deben ser estables; las disposiciones jurídicas particulares deben guiarse por las que son generales, claras y abiertas; debe existir independencia del Poder Judicial; deben observarse los principios de justicia natural; se requiere la existencia de tribunales con capacidad de revisión de otros principios; es indispensable la facilidad de acceso a los tribunales; y deben vigilarse los órganos de prevención criminal que cuenten con discrecionalidad. De éstos, los tres primeros se orientan a establecer estándares para que sean guía de las acciones de las personas, y los siguientes crean mecanismos para la vigencia efectiva del estado de derecho y para su corrección en casos de desviaciones o arbitrariedades. Asimismo, Summers (2002) destaca 18 principios del estado de derecho, como en Raz, algunos son principios de las normas jurídicas, y otros son mecanismos que fomentan la vigencia de la legalidad, pero Summers es más explícito en estos últimos, destaca por ejemplo los derechos de las víctimas y de los posibles infractores, y el derecho al debido proceso.

En contraste, Díaz (2002) y Vázquez (2002) enfatizan la noción sustantiva del estado de derecho, además de incluir los principios formales como son la vigencia de la ley, la división de poderes, la responsabilidad en la administración, lo que incluye la fiscalización, transparencia e independencia del sistema judicial; para los autores la vigencia del estado de derecho implica sobre todo el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos.

La relación entre estado de derecho y democracia se entiende en función de los elementos que conlleva cada concepción, la vigencia de la democracia no necesariamente implica el estado de derecho, ni la vigencia de éste implica la existencia de la

democracia. Entendiendo el estado de derecho simplemente como el cumplimiento de la ley, o la efectividad de las normas jurídicas, tenemos una noción que es compatible con cualquier versión de democracia e incluso con regímenes dictatoriales; y por ejemplo una democracia representativa y procedimental sólo podría ser compatible con la noción formal de estado de derecho, pero no con una noción sustantiva.

Son varios los problemas que han dificultado afianzar el estado de derecho (en su versión sustantiva) en América Latina, entre ellos los siguientes: las prácticas institucionales que permiten la discrecionalidad y las decisiones no consensuadas; el constitucionalismo y las divergencias entre el discurso o la retórica y la práctica, especialmente en el tema de derechos humanos; las inconclusas reformas al sistema judicial; las redes de presión transnacional; la participación ciudadana y la rendición de cuentas; y la seguridad humana, la seguridad ciudadana y la seguridad personal. Cada una de estas áreas se examina a continuación.

PRÁCTICAS INSTITUCIONALES

Una de las principales complicaciones para las democracias latinoamericanas está en las prácticas institucionales, sobre todo en el ejercicio discrecional de los actores políticos, los intentos por regular el poder discrecional a partir de estándares difusos, la dependencia de las partes involucradas respecto de los procesos legales, y el papel de las cortes en resolver los conflictos políticos (Waldron, citado por Collier, Hidalgo y Maciuceanu, 2006). Hay también claros contrastes entre los objetivos subyacentes de la impartición de justicia, su finalidad legal y el apego a las decisiones judiciales, y por otro lado, la fidelidad hacia interpretaciones o incluso hacia corrientes partidistas; si la separación de poderes sólo es formal, porque existen compromisos entre los agentes que detentan cargos políticos, difícilmente se obtendrán las cualidades del estado de derecho (Collier, Hidalgo y Maciuceanu, 2006).

El análisis de las prácticas del ejercicio del poder en América Latina condujo a Robert A. Dahl (1971, 2012) a la acuñación del término “poliarquía”, con el que identifica la visibilidad de las condiciones de la democracia representativa (derechos políticos, elección de gobernantes y separación formal de poderes), pero que coexisten con limitaciones institucionales para el acceso a cargos públicos, o bien, limitaciones para generar políticas públicas acordes con las demandas de la mayoría de la población, mientras que, en cambio, son privilegiados los intereses de grupos que tradicionalmente han mantenido el poder político.

Entre las prácticas institucionales es también común la formación de las “democracias delegativas”, en las que la participación de la sociedad se reduce a la elección de los representantes, y donde los mecanismos creados para la rendición de cuentas de los gobernantes son escasos y muy débiles. Asimismo, es relevante la amplia heterogeneidad territorial y funcional del estado de derecho y de la democracia,¹ en un mismo país coexisten distintos grados y condiciones de vigencia del estado de derecho; esto se expresa no sólo en la desigualdad económica, sino también en el acceso a la justicia, muchas veces la situación económica condiciona la posibilidad de acceder a la justicia. Asimismo, los Estados y sus burocracias son débiles porque son incapaces de lograr la efectividad de la ley y esto ocasiona que grupos particulares tomen el control de regiones o controlen la forma como se aplica la ley, incluso parecería que las autoridades estatales son tolerantes y cómplices de estos grupos. No se tiene una democracia amplia ni un estado de derecho sólido si la vigencia de los derechos humanos sólo es válida para algunos sectores de la sociedad. Además, también destaca el caso en que los gobiernos optan por imponer una ideología expresada en la decisiones económicas, bajo los argumentos de lograr la estabilidad macroeconómica y de extender a todas las personas los beneficios de la inserción global, pero en la práctica se incurre en afectaciones a los derechos humanos, a la gran mayoría de personas se les priva o reducen sus ingresos económicos, se les priva de las posibilidades de fortalecer sus capacidades, y se les priva del desarrollo (O'Donnell, 1993).

CONSTITUCIONALISMO, DISCURSO Y PRÁCTICA

Las inequidades en América Latina y la persistencia de prácticas autoritarias por parte de los gobiernos hacia grupos específicos, son también analizadas por Couso (2010) quien considera que el populismo y el neoconstitucionalismo son dos alternativas que se han mirado como salidas a la crisis, pero en realidad se requeriría más bien la institucionalización de algunas prácticas, como la limitación de los poderes del

¹ Entre las aportaciones realizadas por Guillermo O'Donnell destaca su estudio de las “democracias delegativas” y el análisis profundo de las divergencias en la satisfacción del estado de derecho en los países latinoamericanos. Para O'Donnell, podría clasificarse a los países y aun dentro de los países en zonas azules (donde existe alta presencia del Estado, de forma territorial y funcional, las burocracias son eficaces y la legalidad es efectiva), zonas verdes (donde hay amplia presencia territorial, pero escaso nivel funcional) y zonas marrones (donde es nula la presencia territorial y funcional). Como explica el autor, lamentablemente en América Latina prevalecen las zonas marrones.

Estado, la independencia de los órganos judiciales y la movilización de la sociedad civil. El problema esencial es que persisten los casos de corrupción, abusos de poder, decisiones arbitrarias, e incluso graves afectaciones a los derechos humanos como son las ejecuciones extrajudiciales, pero esto se contrapone con el incremento de controles y mecanismos para evitar precisamente que ocurran, si se pretende buscar la solución en el constitucionalismo, o en leyes creadas expresamente para abrir la posibilidad de la acción discrecional de los gobiernos (es decir, se aumenta “legalmente” su poder), lo que resulta es seguramente más atropellos a los derechos humanos; asimismo, pareciera que en América Latina la democracia ha avanzado en su consolidación pero lo ha hecho mayormente en el discurso que en la práctica.

Asimismo, Gargarella (2010), a partir del análisis de la evolución del constitucionalismo en América Latina, destaca los elementos que propician el avance de la democracia en el discurso, pero lejanamente en la práctica. Una de las críticas es al sistema de “pesos y contrapesos”, porque se crea aparentemente buscando consensos para limitar al poder pero deriva en control por algunas minorías de las decisiones que deben formalizarse; el poder discrecional de autoridades de gobierno que igualmente tiende a legitimar prácticas contrarias a las que se esperaría en la democracia deliberativa; y la limitación del poder de los ciudadanos, que igualmente se formalizó, y que se expresa en la eliminación del derecho de mandar a los representantes, el derecho de revocar los cargos cuando se ha incumplido en éstos, o el uso de jurados para el conocimiento y solución de distintas causas.

El constitucionalismo debiera verse como un instrumento muy útil que permita hacer realidad la positivización del derecho, de transformación de la realidad y de expansión de redes de solidaridad efectiva en la sociedad. La operacionalización de los derechos establecidos en la Constitución requiere además de la vigencia de mecanismos de garantía, legales para la administración pública y para los legisladores, a fin de que funcionen como garantías primarias y garantías jurisdiccionales o semi jurisdiccionales dirigidas al aparato judicial o a órganos de derechos humanos, a fin de que funcionen como mecanismos de tutela en caso de que las garantías primarias no se satisfagan (Pisarello, 2003).

REFORMAS AL SISTEMA JUDICIAL

Otra de las dificultades en América Latina es el avance en la independencia y efectividad del sistema judicial. Para Hammergren (2010), las fallas se encuentran desde la construcción del modelo inicial de reforma y en los procesos más recientes de

renovación del sistema judicial; algunas de las más comunes son: la falta de certeza de las condiciones y situaciones para las que se demanda justicia, incluso no hay una clara tipificación de los delitos, o cuando los hay, éstos son muy específicos y exigen un conjunto de circunstancias muy particulares para que formalmente se reconozca que se cometieron; la falta de capacidad de las instituciones para obligar al cumplimiento, es común que se realicen juicios y se dicten sentencias, pero no hay cumplimiento de condenas o penas por errores en los procesos judiciales; hay demoras en la disponibilidad de la información, ausencias de bases de datos, aunadas a ineficiencias, corrupción y escasa productividad para la solución de los casos; no hay separación entre los órganos o ministerios que investigan los delitos y los que determinan las sentencias; prevalece también escasa credibilidad en los procesos como se constituyen las cortes y en la elección de jueces, muchas veces se vinculan a grupos de poder o a partidos políticos.

A partir del análisis de los objetivos, tendencias e impactos de las reformas de los sistemas de justicia en América Latina, Correa (2002) destaca algunos aspectos positivos y dudosos, entre los primeros se encuentran los intentos por mejorar la supervisión y reglas claras de funcionamiento de las cortes, así como la creación o fortalecimiento de mecanismos alternativos para solucionar disputas, estos elementos se reflejan en la instauración de los Consejos de la Magistratura o consejos de Poder, en cambios en los Ministerios Públicos y en la Defensoría del Pueblo. Entre los riesgos, destaca la incertidumbre asociada a los efectos que tendrán las reformas, especialmente para la población que demanda justicia y quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, así como la presunción de que los cambios efectuados por sí mismos generarán beneficios positivos y la percepción de inestabilidad judicial asociada con las reformas. La percepción de Correa (2002) es que parecería que la mayor parte de las reformas han respondido a las necesidades de grupos de poder y a la renovación de las relaciones económicas y comerciales para adecuarlas al contexto mundial, en lugar de encaminarse primero a la atención de grupos desfavorecidos y a sus demandas de justicia; se cree y se afirma, quizá a propósito, que las reformas por sí mismas también impactarán positivamente en estos grupos.

Un obstáculo adicional al estado de derecho radica en la actuación de la policía y los vínculos con la seguridad ciudadana. Para Chevigny (2002), el rol de la policía debe entenderse como la protección a las personas, la conservación del orden y la investigación del delito, pero su función se ha reducido casi siempre al objetivo de reducir los delitos, la crítica es que una concepción así, supuestamente de forma implícita tiene el objetivo de protección de las personas, pero propicia excesos de la policía, violencia, represión, corrupción, e incluso se llega a criminalizar las

condiciones sociales, como la pobreza, la situación de indigencia de las personas (o situación de calle) o también las acciones para la defensa de los derechos como la protesta social o manifestación pública, en la práctica muchas acciones de la policía tienden a dañar los derechos de las personas.

REDES DE PRESIÓN TRANSNACIONAL

Gracias al reconocimiento de los derechos humanos como intrínsecos a las personas, a la aceptación de los instrumentos vinculantes en la materia y de los regímenes internacionales de derechos humanos, ha sido posible visibilizar los casos en que ocurren graves violaciones a la dignidad de las personas y en los que los estados incumplen con sus obligaciones, principalmente en lo referente a la protección y a la garantía.²

Los mecanismos de las redes de presión internacional para la defensa de los derechos humanos son mejor comprendidos por las aportaciones de Keck y Sikkink (1998) a partir del concepto del *boomerang*, así como por el trabajo de Risse, Ropp y Sikkink (1999) del “modelo de espiral”. El *boomerang* describe un proceso por el cual las limitaciones de las personas para exigir el cumplimiento de las obligaciones de sus gobiernos, propicia la búsqueda de ayuda en actores externos, como las organizaciones no gubernamentales (ONG), gobiernos extranjeros e incluso órganos de

² Los regímenes internacionales de derechos humanos son el universal, el interamericano, el europeo y el africano. Los instrumentos vinculantes de derechos humanos en el régimen universal son: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención de los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias; Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (OHCHR, 2016). Los instrumentos vinculantes en el régimen interamericano son: Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará); Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, y Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

regímenes internacionales; estos actores ejercen presión de múltiples formas, desde el “avergonzamiento”, al difundir la situación débil de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, la formación de boicots comerciales, y hasta la investigación de los hechos y la formulación de sentencias obligatorias para los Estados por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El “modelo de espiral” explica la interacción entre un gobierno represor que contra- viene sus obligaciones y las redes transnacionales de defensa; a partir de distintas etapas el gobierno evoluciona y se acerca paulatinamente a los estándares internacionales de cumplimiento, esto lo hace con el fin de reducir la presión internacional y mostrarse como parte de las “naciones civilizadas” (Anaya, 2012:27). Estas fases son: la represión, excesivos abusos a los derechos humanos y ocultamiento de la información; la negación, los gobiernos rechazan que ocurran situaciones de gravedad e incluso imposibilitan que actores externos realicen el monitoreo y la evaluación de lo que acontece en el país; las concesiones tácticas, los gobiernos ceden parcialmente al adoptar un discurso protector y en el que intentan generar una imagen favorable al permitir cierta difusión de los hechos ocurridos; el estatus prescriptivo, los gobiernos modifican la legislación interna para que sea acorde con las normas internacionales; y el comportamiento consistente con la norma, fase en la que las obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos son la praxis cotidiana de los Estados.

En la práctica es común observar que muchos países han avanzado hasta la fase del estatus prescriptivo, pero ubicarse en esta etapa no garantiza el tránsito hacia la siguiente. Sikink y Booth (2007) han examinado también el impacto de los enjuiciamientos por violaciones a los derechos humanos en América Latina; contrariamente a la creencia tradicional de que los juicios por temas de derechos humanos exacerbaban los conflictos y profundizan las agresiones, las autoras muestran que en América Latina se ha avanzado en los mecanismos de justicia, hay mayor avance si hay conjunción de comisiones de verdad y de juicios; sin embargo, paradójicamente se observa que América Latina es la región con mayor número de juicios, lo que no necesariamente se corresponde con el mayor número de violaciones, y tampoco sugiere la reducción o eliminación de las afectaciones a los derechos.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Para fortalecer el estado de derecho, O’Donnell (1993) resalta la necesidad de impulsar la efectiva participación de la población, a la vez que opere un sistema eficaz de justicia que asegure los derechos fundamentales. A esto se añade la condición de que se

impulse el fortalecimiento de las instituciones y la cultura de la legalidad, por ejemplo, mediante la creación de órganos autónomos judiciales, y también de vigilancia y control de la actuación de los gobiernos con la existencia de reglas claras y públicas de actuación que reduzcan o limiten la discrecionalidad, y a partir de la fiscalización de los gobiernos y el fortalecimiento de acciones de transparencia y rendición de cuentas. Esto es especialmente importante para América Latina, donde hay múltiples casos documentados de escasa presencia física y funcional de los poderes del Estado, y en cambio prevalecen gobiernos marcados por personalismos, clientelismos, nepotismos y prebendas (O'Donnell, 1993:170).

Igualmente como señala Couso (2010), es necesaria la limitación de los poderes del Estado, la independencia de los órganos judiciales y la movilización de la sociedad civil para fortalecer el estado de derecho en su versión sustantiva y a la democracia en su sentido amplio. Los mecanismos inmediatos para esta limitación se encuentran en la participación ciudadana y la rendición de cuentas. La participación en la toma de decisiones es una dimensión importante de la democracia, implica lograr la soberanía popular por medio de las instituciones y la efectividad de canales en la democracia representativa que permitan la intervención de la población (Altman, 2013).

No obstante, el principal reto está en el objetivo de la participación ciudadana, que debería ser el empoderamiento de las personas; en su lugar se utiliza frecuentemente para legitimar a los gobiernos, sobre todo para sostener las reformas macroeconómicas neoliberales y dirigir la atención de los ciudadanos hacia los problemas más triviales como el alcantarillado y la recolección de basura, en lugar de la política nacional (Cameron, 2009); en el mejor de los casos, el propósito se vuelve la contabilidad de los recursos, pero aquí también se enfatizan las formas o procedimientos de la participación antes que los mismos logros (como la democracia procedimental en lugar de la sustancial).

Cameron (2009), a partir del análisis de gobiernos municipales de localidades rurales de Bolivia (1994), Ecuador y Perú (2003), muestra cómo los representantes de la sociedad civil eligen y priorizan los proyectos, y cómo esa participación se torna en un mecanismo de control gubernamental; esos casos ejemplifican lo que ocurre en toda América Latina, donde es común la divergencia entre los cambios que desea la gente y las formas institucionales que se instrumentan para que la gente participe. La principal evidencia está en los proyectos elegidos “por la comunidad” para resolver alguna necesidad o atender algún problema social, en lugar de proyectos de impacto en desarrollo se eligen aquellos de pequeña escala; entre las razones por las que se induce a la población a escoger estos proyectos están: la preferencia de los gobiernos locales en aquellas obras que puedan ejecutarse rápidamente y que sean visibles de los logros

alcanzados, las acciones que privilegian económicamente a ciertos sectores mediante la asignación de contratos de obra pública, o incluso la preferencia hacia las formas urbanas de vida y la migración a las ciudades antes que estrategias para incrementar la productividad rural.

La rendición de cuentas se expresa en la “*accountability* vertical” cuando se ejecuta por acciones de ciudadanos para asegurar la satisfacción de sus demandas, o bien, para denunciar actitudes reprobables de funcionarios o instituciones públicas; y la “*accountability* horizontal” se ejerce por instituciones reconocidas del Estado contra otras del mismo sistema para denunciar abusos u omisiones en sus funciones. Observar las condiciones en que ocurre la rendición de cuentas permite verificar la calidad de la democracia, por ejemplo, al advertir las posibilidades de denuncia de injusticias e ilegalidades y los recursos con que se sancionan (O’Donnell, 2004:38).

El alcance de la rendición de cuentas evidencia también el resultado de la presión nacional por transparentar las decisiones y los procesos de las políticas públicas, más específicamente, una sanción simbólica revelaría debilidad en el empoderamiento ciudadano e institucional, mientras que los mecanismos correctivos legales mostrarían mayor vigencia de condiciones democráticas. Es importante distinguir también la pertinencia y calidad de los medios ideados para que este empoderamiento sea posible, por un lado en la vigilancia vertical se encuentran las vías de elección de representantes en cargos públicos y los mecanismos de consulta popular; y como vías de la vigilancia horizontal destacan la independencia de los poderes Judicial y Legislativo, el sistema de partidos políticos y la presencia de éstos en el Poder Legislativo, y el sistema federalista que equilibra el poder entre los gobiernos federal, estatal y municipal (Fox, 2006).

SEGURIDAD PERSONAL Y SEGURIDAD CIUDADANA

Curbert *et al.* (2014) destacan a la seguridad ciudadana como un derecho, como “la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera de forma súbita y dolorosa la vida cotidiana de las víctimas”, lo que también incluye la protección a las personas respecto de las decisiones de las autoridades. La percepción de inseguridad, impunidad de los delitos, prácticas de tortura, corrupción y la ilegalidad en que actúan las autoridades judiciales conduce al deterioro del estado de derecho, tanto porque se infringe la ley, como porque se afectan los derechos humanos. El problema se torna más complejo por las posibles repercusiones de las medidas que se toman como intento para frenar la inseguridad, por ejemplo la

falta de certidumbre sobre cómo orientar la acción de las “policías comunitarias” o cómo involucrar a la población en la prevención y vigilancia ante delitos (Dammert, 2004); también es un reto la puesta en marcha de políticas públicas que contribuyan eficazmente a la preservación de la seguridad ciudadana, sobre todo si se planea adoptar algunas estrategias que en otras regiones han sido efectivas, pero ignorando las características de las sociedades latinoamericanas, como por ejemplo los programas de “Tolerancia cero”; y la dicotomía con que se cree erróneamente que se deben abordar las situaciones de conflicto y violencia: control o prevención, verdad o justicia, justicia o paz (Dammert, 2004:9).

Aunque es frecuente que las nociones de seguridad personal y seguridad ciudadana se utilicen indistintamente, el primer concepto es más amplio porque evita la asociación de este derecho sólo a quienes se consideran ciudadanos o personas reconocidas legalmente por un Estado como titulares de derechos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos define seguridad ciudadana como “la situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas [...] es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales”.

Por último conviene subrayar que el disfrute de la seguridad personal y de la seguridad ciudadana son parte del derecho a la seguridad humana, que es definido por la Organización de las Naciones Unidas como “[...] el derecho de las personas a vivir con libertad y dignidad, libres de la pobreza y la desesperación [...] a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano” (ONU, 2012:3).

REFLEXIONES FINALES

En la mayoría de los países latinoamericanos prevalece en la actualidad una democracia representativa y procedimental, pero que aún diverge de su modelo teórico. No obstante, es rescatable que esta forma de democracia requiere el reconocimiento de los derechos humanos, aunque en mayor medida se enfatizan los derechos civiles y políticos sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

La agenda para la construcción de la democracia entendida en sentido amplio, es decir, más cercana a la versión participativa y sustancial, requiere no sólo colaboración de los ciudadanos en la toma de decisiones, no sólo de consensos políticos, deliberación y acción colectiva, sino además que estos mecanismos de participación sean

capaces de generar estrategias para solucionar las demandas y necesidades de la población, es decir, que sean visibles los efectos de la democracia en la igualdad efectiva, en la igualdad política, jurídica, económica y social, e incluso en la igualdad de oportunidades para la formación de capacidades individuales y sociales, en este punto la idea de democracia coincide con el avance en el concepto de justicia que involucra no sólo la satisfacción material de las necesidades, sino la construcción de la vida digna asociada con la mejora de la calidad de vida y el fortalecimiento de las capacidades de las personas. Junto con la democracia sustancial se requiere la vigencia del estado de derecho, y para que ambas coexistan es fundamental crear mecanismos de efectiva participación ciudadana y de rendición de cuentas, así como impulsar las vías de presión internacional para visibilizar el grado en que los Estados cumplen sus obligaciones respecto a los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Altman, David (2013). "Bringing Direct Democracy Back in: Toward a Three-Dimensional Measure of Democracy", *Democratization*, vol. 20, núm. 4, Londres: Routledge Taylor y Francis Group, pp. 615-641.
- Anaya, Alejandro (2012). *El país bajo presión. Debatiendo el papel del escrutinio internacional de derechos humanos sobre México*. México: CIDE.
- Baños, Jessica (2006). "Teorías de la democracia: debates actuales", *Andamios. Revista de Investigación Social*. vol. 2, núm. 4, México: UACM, pp. 35-58.
- Bovero, Michelangelo (2000). *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta.
- Cameron, John D. (2009). "Development is a Bag of Cement: The Infrapolitics of Participatory Budgeting in the Andes", *Development in Practice*, vol. 19, núm. 6, Londres: Routledge-Taylor y Francis Group/Oxfam GB, pp. 692-701.
- Collier, David, Fernando Daniel Hidalgo y Andra Olivia Maciuceanu (2006). "Essentially Contested Concepts: Debates and Applications", *Journal of Political Ideologies*, vol. 11, núm. 3, Londres: Routledge Taylor y Francis Group, pp. 211-246.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [<https://www.cidh.oas.org/annualrep/>].
- Córdova, Lorenzo (1996). "Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, núm. 4, México: UNAM, pp. 3-35.
- Correa Sutil, Jorge (2002). "Las reformas judiciales en América Latina: ¿buenas noticias para los desfavorecidos?", en Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (eds.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. México: Paidós, pp. 257-278.

- Chevigny, Paul (2002). “Definiendo el rol de la policía en América Latina”, en Juan Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sergio Pinheiro (eds.). *La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. México: Paidós, pp. 59-78.
- Couso, Javier (2010). “Los desafíos de la democracia constitucional en América Latina: entre la tentación populista y la utopía neoconstitucional”, en CDH, *Anuario de Derechos Humanos 2010*, Chile: Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, pp. 33-47.
- Curbert, Jaume, Hernando Gómez Buendía, Carlos González Murciano y Marta Murria Sanganís (2014). *Análisis de la seguridad ciudadana*. México: UOCH/UNAM.
- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. Estados Unidos: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (2012). *La democracia*. España: Ariel.
- Dammert, Lucía (ed.) (2004). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Red 14, Santiago de Chile: URB-AL.
- Díaz, Elías (2002). “Estado de derecho y legitimidad democrática”, en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vásquez (coords.). *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, pp. 61-95.
- Ferrajoli, Luigi (2001). “Sobre la definición de democracia. Una discusión con Michelangelo Bovero”, en Michelangelo Bovero y Luigi Ferrajoli (coords.), *Teorías de la democracia: dos perspectivas comparadas*. México: IFE.
- Fox, Jonathan (2006). “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm.27, México: Flacso, pp. 36-68.
- Gargarella, Roberto (2010). *Una maquinaria exhaustiva. Constitucionalismo y alienación legal en América*, mimeo, pp. 1-21.
- Gutmann, Amy y Dennis Thompson (2004). *Why Deliberative Democracy?* Estados Unidos: Princeton University Press.
- Hammergren, Linn (2010). “Reforma judicial veinticinco años después: desafíos emergentes al modelo supuesto”, en *América Latina: problemas centrales y oportunidades promisorias*. México: Flacso.
- Keck, E. Margaret y Kathryn Sikkink (1998). *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Nueva York: Ithaca/Cornell University Press.
- O’Donnell, Guillermo (1993). “Acerca del Estado, la democratización, y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, en *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 130, Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 163-184.
- O’Donnell, Guillermo (2004). “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Perú: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 11-79.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en [<http://www.ohchr.org/SP/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>]
- ONU (2012). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Nueva York: ONU.

- Pisarello, G. (2003). "El Estado social como Estado constitucional: mejores garantías, más democracia", en Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Courtis (comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México: Fontamara (Colección Doctrina Jurídica Contemporánea), pp. 23-53.
- Raz, Joseph (2002), "El estado de derecho y su virtud", en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vásquez (coords.), *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, pp. 15-36.
- Risse, Thomas, Sthepehn C. Ropp y Kathryn Sikkink (eds.) (1999). *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sikkink, Kathryn y Carrie Booth Walling (2007). "The Impact of Human Rights Trials in Latin America", *Journal of Peace Research*, vol. 44, núm. 4, Los Ángeles/Londres/Nueva Delhi/Singapur: Sage Publications, pp. 427-445.
- Summers, Robert (2002). "Los principios del estado de derecho", en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vásquez (coords.). *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, pp. 37-59.
- Vázquez, Rodolfo (2002), "El estado de derecho: una justificación", en Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vásquez (coords.). *Estado de derecho: concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, pp. 111-128.