



# La democracia incluyente garantiza los derechos

*El sentido primordial de la democracia es que todo el que se vea afectado por una decisión debe tener derecho a participar en la adopción de esa decisión, ya sea directamente o por intermedio de representantes elegidos... excluir a los grupos perdedores del proceso de adopción de decisiones es una violación manifiesta del sentido primordial de la democracia.*

—Arthur Lewis, primer Premio Nobel de Economía del desarrollo

*La democracia es la única forma de régimen político compatible con el respeto de las cinco categorías de derechos, económicos, sociales, políticos, civiles y culturales*

La liberalización democrática que recorre el mundo está haciendo que las transiciones sean más medidas. Una de las transiciones más notables ocurrió en el Senegal en febrero de 2000, cuando la derrota del Presidente Abdou Diouf en elecciones abiertas puso fin a cuarenta años de gobierno monopartidista. El Senegal se incorporó a la tendencia renovadora que se observa en África en el sentido de que los dirigentes dejen el cargo mediante un proceso electoral, lo que no era frecuente hasta hace poco. Sin embargo, a pesar de sus indudables beneficios, en muchos países la transición a la democracia sigue siendo un proceso precario, inseguro y frágil. La difusión de la democracia es importante, pero no debemos pasar por alto las dificultades ni los peligros.

## EL VÍNCULO ENTRE DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA

La democracia es la única forma de régimen político compatible con el respeto de las cinco categorías de derechos, a saber, económicos, sociales, políticos, civiles y culturales. Sin embargo, no basta con establecer la democracia electoral. Se requieren diversas intervenciones de política para realizar un conjunto de derechos bajo un gobierno democrático.

### LA DEMOCRACIA SE DEFINE POR LOS DERECHOS HUMANOS

Algunos derechos requieren mecanismos que aseguren la protección frente al Estado. Otros necesitan una promoción activa por parte del Estado.

Cuatro características que definen una democracia se basan en los derechos humanos:

- La celebración de elecciones libres e imparciales contribuye a la realización del derecho a la participación política.
- La existencia de medios de difusión libres e independientes contribuye a la realización del derecho a la libertad de expresión, pensamiento y conciencia.

- La separación de los poderes del Estado ayuda a proteger a los ciudadanos de la violación de sus derechos civiles y políticos.
- El fomento de una sociedad civil abierta contribuye a la realización del derecho de reunión y asociación pacíficas. Una sociedad civil abierta añade una importante dimensión participativa que, junto a la separación de poderes, contribuye a la promoción de los derechos.

Esos derechos se refuerzan entre sí y los avances en relación con uno suelen estar asociados a avances en relación con otros. Por ejemplo, la apertura de los medios de difusión, suele guardar relación con el desarrollo de instituciones de la sociedad civil.

Pero la democracia no es homogénea. De las varias formas de democracia los países seleccionan distintas combinaciones institucionales según sus circunstancias y necesidades. En aras de la sencillez, conviene distinguir dos categorías amplias de democracia, a saber, mayoritarias e incluyentes. En una democracia mayoritaria el gobierno es de la mayoría y la función de las minorías es la oposición. El peligro radica en que en las sociedades pluralistas muchas minorías pueden quedar permanentemente excluidas, discriminadas y marginadas, ya que ello no afectaría las perspectivas electorales de los partidos políticos de base mayoritaria. Eso puede conducir a la violencia, lo que ocurre efectivamente en algunas democracias.

En el modelo democrático liberal todos los individuos manifiestan de forma autónoma su lealtad pública al Estado, y se pasan por alto sus distintas lealtades privadas: religiosa, étnica o regional. De ese modo se hace hincapié en el derecho de la mayoría a decidir. Por otra parte, cuando en una democracia conviven colectivos de diferente tamaño que no tienen intereses comunes o idénticos es probable que surjan conflictos.

Esos peligros son evidentes en Nigeria, donde se ha producido mucha violencia desde el regreso al gobierno democrático. Esas preocupaciones se destacan en la contribución especial del Presidente Olusegun Obasanjo.

Las democracias mayoritarias con frecuencia se han debilitado por el temor de las minorías a la represión. En 1947 el subcontinente del Asia meridional se dividió en dos naciones, en parte debido a que los musulmanes de la India consideraban que la democracia mayoritaria al estilo de Westminster significaría el gobierno de la abrumadora mayoría hindú. Esos temores eran similares a los de los católicos de Irlanda del Norte, que vivieron bajo un gobierno protestante elegido desde 1921 hasta 1972. Ambas situaciones condujeron a la violencia generalizada.

Una democracia incluyente basada en el principio de que el poder político se distribuye y comparte de diversas formas, para proteger a las minorías y para garantizar la participación y la libre expresión de todos los ciudadanos, hace hincapié en la calidad de la representación tratando de lograr el consenso y la inclusión, no mediante la fuerza electoral bruta de la mayoría. Una democracia incluyente valora también la necesidad de promover las organizaciones de la sociedad civil, los medios de difusión abiertos, la política económica orientada hacia los derechos y la separación de poderes. De ese modo crea los mecanismos para la rendición de cuentas de la mayoría a las minorías.

Después de las primeras elecciones en una Sudafrica libre, el Presidente Nelson Mandela

pidió a un destacado dirigente de la oposición que se incorporara a su gabinete, aunque el Congreso Nacional Africano tenía una amplia mayoría. Al dar cabida a una minoría en peligro, y potencialmente violenta, Mandela dio una importante lección a otras democracias. Tener una oposición es importante, y las coaliciones pueden hacer que los gobiernos pierdan flexibilidad, pero el precio de la exclusión suele ser más alto, especialmente cuando conduce a la guerra civil.

#### LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES LIBRES PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN Y LA NO DISCRIMINACIÓN

Cuando las personas son reconocidas como parte importante del sistema tienden a sentirse responsables por dicho sistema y a realizar esfuerzos para mantenerlo y mejorarlo. La votación representa la oportunidad para escoger el gobierno, y la confianza en el proceso de elección de los representantes confiere legitimidad a las instituciones de gobierno. Se ha concedido recientemente ese derecho básico a la participación, junto con otros derechos conexos, a antiguos regímenes coloniales o satélites de África, Europa y Asia. Los progresos iniciales en el proceso de democratización han sido impresionantes en algunas regiones del Asia central, como el Kirguistán y Mongolia, en marcado

## CONTRIBUCION ESPECIAL

### Transición hacia la democracia y los derechos humanos

Una característica importante de la vida sociopolítica nigeriana de los años sombríos recientes es el grado de proliferación del activismo en la esfera de los derechos humanos. Mientras más tiránico se volvía el régimen, más personas tomaban conciencia de lo que estaban perdiendo en cuanto a libertad de expresión y derecho a decidir la forma en que serían gobernados. De hecho, el activismo en la esfera de los derechos humanos se convirtió en la única forma de expresión política. Por tanto, no resulta sorprendente que todas las protestas fueran conocidas genéricamente como movimientos pro democráticos.

Los grupos de derechos humanos se alinearon en fuerzas decididas a obligar al General Sani Abacha a abandonar el poder. Al mirar hacia atrás cabe pensar que tenían una gran probabilidad de anotarse una victoria singular para la nación de no haber sido por la divina intervención que permitió hacer la transición sin las desventajas de la confrontación violenta.

Durante los años inmediatamente anteriores a la transición la sociedad nigeriana sufrió gobiernos nefastos. Los nigerianos estaban tan traumatizados por la experiencia que la transición por si

sola no resultaba un paliativo adecuado. Reconociendo esto, nuestro gobierno inmediatamente estableció una comisión para analizar todas las denuncias de violaciones de los derechos humanos en el pasado. La comisión todavía no ha concluido la elaboración de sus resultados, pero ya nos parece que estamos logrando algunos de los efectos deseados, a saber, que muchas personas han experimentado una sensación de alivio sencillamente porque han tenido la oportunidad de expresar sus quejas y presentar sus casos ante alguien dispuesto a escucharlos.

La transición ha sido muy rápida en Nigeria, y damos gracias a Dios de que hasta el momento ha sido sin ninguna crisis importante. Sin embargo, la velocidad de la liberalización es análoga a la liberación repentina de la tapa de una tetera hirviendo. Tras años de opresión y represión, de repente muchos conflictos han tenido expresión pública. Además, están los efectivos del activismo que todavía no han perdido sus hábitos de enfrentamiento correspondientes a la época de los regímenes antidemocráticos menos comprensivos. Algunas de esos efectivos han sido incluso secuestrados por personas con intenciones criminales.

Nosotros aceptamos plenamente la tarea de persuadir a todos los nigerianos para que acepten que la transición es un proceso y no un evento único que concluyó el 29 de mayo de 1999. En ese proceso todos los nigerianos deben sentirse libres de traer sus quejas legítimas a la mesa del diálogo, donde serán atendidas con sensatez y justicia y a la luz de la constitución. Esa es la hermosa y singular ventaja de las democracias en comparación con todas las demás formas de gobierno.

Nuestro gobierno no sólo está plenamente comprometido con el régimen democrático, sino que además nuestro grito de combate en el proceso de transición es: «¡Nunca más se hundirá este país en el abismo del pasado reciente en que las violaciones de los derechos humanos estaban a la orden del día».



Presidente Olusegun Obasanjo  
Presidente de Nigeria

contraste con países vecinos como Turkmenistán, que tiene un Presidente vitalicio, y Uzbekistán, cuyo proceso electoral ha sido motivo de preocupación para la Unión Interparlamentaria y otros observadores.

Se están produciendo otros acontecimientos notables. En la República Islámica del Irán, las elecciones parlamentarias de febrero de 2000, una vía democrática hacia el cambio revolucionario, son un ejemplo memorable de la contribución del poder del pueblo a los cambios estructurales sistémicos.

#### LOS MEDIOS DE DIFUSIÓN INDEPENDIENTES PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

La libertad de los individuos para debatir y criticar abiertamente las políticas y las instituciones protege contra las violaciones de los derechos humanos. La apertura de los medios de difusión no sólo promueve las libertades civiles y políticas, sino que a menudo contribuye a los derechos económicos y sociales. En algunos casos ha dado resultado aguijonear la conciencia pública y ejercer presión para que se adopten medidas (recuadro 3.1).

#### RECUADRO 3.1

### El poder de la vergüenza—un arma para las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos

Muchas organizaciones de la sociedad civil no cuentan con más arma que la vergüenza, que puede ser muy poderosa.

#### Brasil

En febrero de 1989, 50 reclusos fueron encerrados en una celda de máxima seguridad sin ventilación en la 42ª estación de la policía de Sao Paulo. Dieciocho murieron asfixiados. En protesta, las organizaciones no gubernamentales presentaron una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esa presión impulsó al Gobierno federal y al gobierno de Sao Paulo a pagar una indemnización a las familias de los reclusos en 1997 y a clausurar las celdas de máxima seguridad de las estaciones de policía de Sao Paulo. En parte como resultado de ese incidente el Brasil ha preparado directrices para el tratamiento de los reclusos que siguen muy de cerca el marco establecido por las Naciones Unidas.

#### Hungría

En 1997 las autoridades municipales de la ciudad de Szekesfehervar comenzaron a reubicar a familias predominantemente romaníes de un edificio en ruinas en la calle de la Radio a una serie de contenedores utilizados para alojar soldados estacionados en Hungría durante la gue-

rra con los bosnios. Los contenedores fueron ubicados fuera de los límites de la ciudad. Varias organizaciones no gubernamentales se unieron para formar un Comité especial anti-ghetto que organizó manifestaciones públicas y realizó gestiones ante el gobierno nacional. Las autoridades municipales finalmente acordaron comprar apartamentos en la ciudad.

#### Nigeria

Para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos por parte de la Shell Oil en 1990, la población ogoni estableció el Movimiento para la Supervivencia del Pueblo Ogoni, un movimiento pacífico dirigido por Ken Saro-Wiwa. Aunque la Shell Oil suspendió sus actividades en Ogonilandia en 1993, continuó extrayendo más de 250.000 barriles de petróleo al día en Nigeria, cerca del 12% de su producción internacional. En vísperas de la ejecución de Saro-Wiwa, en 1994, numerosas organizaciones no gubernamentales y organizaciones que propiciaban un comercio justo iniciaron una campaña contra la Shell. El daño a la imagen pública de la empresa y a sus ganancias la obligó a admitir públicamente sus errores y a adoptar un código de derechos humanos.

Fuente: Neve y Affonso 1995; Cahn 1999; CAD 1995; Shell Report 1999

En muchos casos los medios de difusión han hecho tomar conciencia de las violaciones de los derechos. El trabajo infantil en la fabricación de alfombras y pelotas de fútbol y las precarias condiciones de trabajo en las empresas multinacionales han recibido amplia cobertura. En la mayoría de esos casos las organizaciones no gubernamentales establecieron asociaciones con los medios de difusión con el fin de movilizar el poder de la vergüenza para proteger los derechos de las personas vulnerables.

#### LA SEPARACIÓN DE PODERES PARA GARANTIZAR EL ESTADO DE DERECHO

El Estado está presente en todo debate sobre los derechos humanos, como culpable y protector, como juez y parte. A menudo tiene que estar dispuesto a actuar en contra de sí mismo si, por ejemplo, la policía utiliza la tortura o perpetra ejecuciones extrajudiciales. Un Estado democrático solamente puede cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos si garantiza el Estado de derecho. Las instituciones que controlan el ejercicio arbitrario del poder son un órgano legislativo elegido democráticamente, un órgano judicial independiente y un órgano ejecutivo que pueda tener una independencia profesional razonable en la aplicación de las leyes y políticas. Esos elementos clave de gobierno democrático se plasman en la separación de poderes. Su existencia fomenta la responsabilidad del Estado. Sin que el mundo apenas se dé cuenta, se están produciendo reformas en ese sentido en diversos países, con profundas consecuencias para los derechos civiles y políticos de la gente. Cabe destacar el caso de China, donde se ha incorporado un conjunto de reformas fundamentales en la constitución. Mediante una importante revisión del código penal se ha introducido el principio de habeas corpus, y en un nuevo código civil se ha incorporado el principio de los derechos y la dignidad del individuo. Las reformas han avanzado hacia una mayor independencia del poder judicial respecto del poder ejecutivo, y dentro del poder judicial se han separado las funciones de los jueces, el fiscal y los abogados, y cada uno de esos grupos de profesionales tiene un código de conducta.

#### UNA SOCIEDAD CIVIL ABIERTA PARA CONSOLIDAR LA PARTICIPACIÓN, LA EXPRESIÓN Y LA RESPONSABILIDAD

El Estado es responsable ante sus ciudadanos, pero se requiere un espacio público neutral

que sirva de intermediario para que los ciudadanos puedan hacer que el Estado cumpla sus obligaciones. Puede haber auditorías independientes realizadas por grupos de ciudadanos, como la Unión Popular en Defensa de las Libertades Civiles en la India, o por organizaciones no gubernamentales internacionales, como Amnistía Internacional o Human Rights Watch. Esa presión se ejerce para promover las libertades de prensa, de expresión o de asociación. Un Estado puede haber firmado todos los tratados de derechos humanos, pero sin una sociedad civil abierta puede sentirse poco presionado para cumplir sus compromisos.

En resumen, el gobierno democrático constituye el marco político ideal para la realización de los derechos humanos porque se basa en la extensión de los derechos civiles y políticos, particularmente el derecho a participar en la vida política, y al permitir que se expresen opiniones en la adopción de las decisiones políticas puede contribuir a la realización de otros derechos. La democracia construye las instituciones que necesita para la realización de los derechos humanos.

#### **CÓMO Y POR QUÉ ALGUNAS «DEMOCRACIAS» MENOSCABAN LOS DERECHOS HUMANOS**

No obstante, muchas democracias no protegen ni promueven los derechos humanos. Aunque la transición mundial hacia regímenes democráticos es indudablemente un progreso, los problemas relacionados con los derechos humanos no se resuelven sencillamente porque un sistema electoral haya sustituido a un régimen autoritario. La transición hacia un nuevo orden entraña cuestiones complejas de derechos humanos. En casos extremos de democracia mayoritaria no liberal los derechos humanos de diversos grupos se han deteriorado. En otros casos la comunidad mundial ha sido demasiado tolerante con las violaciones de los derechos humanos en el marco de sistemas democráticos.

Los países en transición hacia la democracia generalmente hacen frente a cuatro dificultades para promover los derechos humanos.

- Una dificultad crítica consiste en integrar a las minorías y resolver la «desigualdad horizontal» entre grupos étnicos o regiones geográficas. Tal vez la debilidad más persistente de las democracias mayoritarias sea la discriminación contra las minorías y el aumento de las desigualdades horizontales.
- La segunda debilidad fundamental es el ejercicio arbitrario del poder. Los gobiernos

elegidos frecuentemente pierden legitimidad y apoyo popular cuando se comportan de manera autoritaria. Cuando grupos de élite actúan como si estuvieran por encima de la ley o cuando los representantes elegidos destituyen arbitrariamente a jueces, funcionarios públicos u otros, se debilita la confianza en las instituciones democráticas.

- Una tercera debilidad es la desatención de la dimensión económica de los derechos humanos. Muchas democracias dejan de lado los derechos económicos y sociales de grupos importantes, generalmente porque esa desatención no afecta el resultado electoral de los que están en el poder.
- Por último, no manejar adecuadamente el legado de un pasado autoritario puede conducir a la repetición de la violencia y la abolición del gobierno democrático.

En todos esos casos se menoscaban gravemente los derechos humanos. Las minorías resultan castigadas. Los niños no reciben educación y pasan hambre. Se intimida a los periodistas, se amenaza a los magistrados, se tortura a los adversarios políticos y se elimina a los activistas de derechos humanos. Esas violaciones continúan ocurriendo en muchos países con gobiernos elegidos.

#### *EXCLUSIÓN Y MARGINACIÓN DE LAS MINORÍAS*

El talón de Aquiles de las democracias mayoritarias es la exclusión y marginación de las minorías. El grado y alcance de la discriminación difieren, pero la historia de España, los Estados Unidos, la India, Israel, Nigeria, el Reino Unido, Rusia, Sri Lanka, Turquía y Uganda, por nombrar sólo algunos, demuestra que las minorías sufren gran discriminación.

Los derechos protegen contra los perjuicios que pueden sufrir las personas. Los derechos de las minorías protegen a los grupos contra los peligros de los procedimientos de adopción de decisiones por mayoría. Esos peligros generalmente incluyen:

- *La exclusión de la participación:* Manipulando los derechos políticos y los medios de difusión para aumentar el poder político de la mayoría, por ejemplo, creando divisiones entre los electores.
- *La violación del Estado de derecho:* Pasando por alto el Estado de derecho en momentos de gran tensión social, que suele estar dirigida contra las minorías, de cuya lealtad duda la mayoría. Dos cuestiones son importantes al evaluar los derechos de las minorías en una socie-

*Muchas democracias no protegen ni promueven los derechos humanos*

*La violencia contra las minorías es un tema político candente en todo el mundo*

dad democrática. ¿Qué derechos reconoce la constitución para la protección de las minorías? ¿En qué medida el sistema político protege esos derechos en la práctica?

- *La opresión:* Imponiendo prácticas sociales a las minorías, tema recurrente en muchas sociedades. Los idiomas y las culturas de las minorías con frecuencia han sido prohibidos o marginados. El aumento de la intolerancia religiosa que se registra actualmente en diversos países está imponiendo a las minorías prácticas culturales que les son ajenas. Además, en algunas sociedades la intolerancia hacia los que desean practicar su religión es una denegación del derecho a la libertad de expresión.

- *El empobrecimiento:* Medidas adoptadas por la mayoría para promover sus intereses económicos a expensas de las minorías, por ejemplo, mediante el traslado forzoso fuera de las zonas ricas en recursos.

La violencia contra las minorías es un tema político candente en todo el mundo. Incluso con protección constitucional, las minorías pueden correr grandes peligros. En Europa occidental las minorías de inmigrantes se ven expuestas constantemente a la violencia y el racismo (recuadro 3.2).

*LA FALTA DE INTEGRACIÓN  
DE LAS MINORÍAS: CASO EXTREMO  
DE LAS GUERRAS CIVILES*

Se calcula que 5 millones de personas fallecieron en guerras civiles durante el último cuarto de siglo. Con frecuencia el resquebrajamiento

RECUADRO 3.2

**El racismo contra los inmigrantes y otras minorías en Europa Occidental**

El Centro Europeo de Vigilancia del Racismo y la Xenofobia confirmó en una amplia encuesta que hizo en 1998 que había racismo y xenofobia en los 15 países miembros de la Unión Europea, aunque la situación variaba de un país a otro.

El centro reunió en 1998 pruebas de ataques violentos, intimidación y discriminación contra extranjeros, inmigrantes y grupos raciales en varios países, a la vez que reconoció que sólo se daba cuenta de unos pocos casos. En Alemania se dio cuenta oficialmente de 430 casos de violencia xenofóbica, en España, de 143 casos, principalmente dirigidos contra «gitanos», en Francia, de 191 casos, la mayoría de ellos antisemíticos, en Suecia, de 591 actos de violencia contra «grupos étnicos», y en Finlandia, de 194 delitos por razones

raciales, la mayoría de ellos contra inmigrantes y romaníes. El estudio observó que el racismo no estaba siempre vinculado con la marginación social. En muchos casos cometen crímenes de odio los miembros de organizaciones y partidos de extrema derecha, pero también los cometen otros ciudadanos y funcionarios policiales.

Ese tipo de sociedad incivilizada constituye una amenaza para los derechos humanos de las minorías en muchas partes del mundo. Negarse a mantener el silencio reuniendo pruebas acerca de ese tipo de casos e informando a su respecto en la prensa constituye el primer paso para luchar contra el racismo, exponiéndolo ante la conciencia colectiva y movilizándolo una respuesta.

Fuente: Centro Europeo de Vigilancia del Racismo y la Xenofobia 1998.

de la confianza y el fracaso de las medidas políticas internas de ajuste se producen debido a desigualdades horizontales y a la falta de procesos democráticos para solucionar los diferendos. La paradoja de la ex Yugoslavia y Sri Lanka, dos países con un progreso razonable en cuanto a los ingresos coincidiendo con violaciones de los derechos humanos (aunque hay muchos otros ejemplos), se debe hasta cierto punto a la guerra civil. Pero ¿por qué están esas sociedades en guerra civil? La respuesta se relaciona con la calidad de la democracia, particularmente con la forma en que se ha excluido a las minorías.

En el decenio de 1980 Yugoslavia era una federación de múltiples grupos étnicos y credos, con gran autonomía local para los grupos étnicos minoritarios, como en Kosovo. Sin embargo, el país, otrora considerado como un modelo de cooperativas dinámicas de trabajadores, integración étnica y socialismo no soviético, desencadenó una depuración étnica despiadada contra las minorías que se convirtió en el primer genocidio en Europa desde la Alemania nazi.

En Sri Lanka dos grandes comunidades, singalesa y tamil, convivían inicialmente como ciudadanos en un marco democrático liberal con derechos garantizados. En esa sociedad multiétnica los que hablaban singalés eran mucho más numerosos que los que hablaban tamil. En 1956 la mayoría singalesa comenzó a imponer una identidad nacional de idioma único, y contaba con el número de votos para forzar su aprobación en el parlamento.

Tras decenios de problemas, la mayoría ha comprendido que se requiere alguna forma de reconocimiento de la paridad de las dos comunidades para poder reconstruir la nación de Sri Lanka. Sin embargo, el asesinato de un conocido abogado y activista de los derechos humanos en julio de 1999, pocos meses antes de los atentados contra la vida del Presidente de Sri Lanka, es un cruel recordatorio de los obstáculos que subsisten (recuadro 3.3).

Así, pese a los avances considerables en cuanto al ingreso, la no incorporación de las minorías puede conducir a violaciones de los derechos humanos y a la guerra. El espíritu de la democracia tiene que ser incluyente, tiene que aceptar el principio de que el poder debe distribuirse y compartirse. Es preciso reconocer y dejar que se expresen en las instituciones democráticas las múltiples facetas de la identidad y la lealtad de las personas a su grupo étnico, su religión, su región y su Estado; de lo contrario pueden estallar conflictos (recuadro 3.4).

La democracia sufrió reveses en el Ecuador, el Pakistán y Sierra Leona, donde los regímenes elegidos se desnaturalizaron mediante mecanismos inconstitucionales. En otros casos, más moderados, los dirigentes elegidos se han vuelto más autoritarios.

Una crisis económica puede contribuir a la impopularidad de un régimen elegido, pero el ejercicio arbitrario del poder produce un desencanto más profundo. En muchos países que sufren retrocesos los gobiernos civiles se han comportado como sus predecesores militares. Después de haber sido elegidos al poder en medio de un colapso institucional, no establecieron la separación de poderes. Lejos de ello, los poderes judicial y legislativo y la administración pública se fundieron en un instrumento de poder arbitrario, concentrado en el cargo del jefe ejecutivo. Un legado de los prolongados períodos de gobierno militar y colonial fue la falta de control efectivo del ejercicio del poder. En lugar de emprender importantes reformas institucionales, que habrían introducido controles y equilibrios y protegido los derechos, los sucesivos gobiernos civiles continuaron ejerciendo el poder arbitrario. El derecho a participar, como muchos otros derechos, se ha resentido en las democracias frágiles.

*LA POBREZA PERSISTENTE  
Y LA DESIGUALDAD CRECIENTE*

Pese a medio siglo de gobiernos elegidos la India aún no ha podido garantizar la educación primaria universal. La constitución no establece la educación primaria obligatoria como un derecho de todos los ciudadanos. Los recursos no son la limitante fundamental. Otros países con recursos similares, como China, tienen garantías jurídicas para ese derecho económico y lo ejercen.

La pobreza de las masas, particularmente cuando se combina con la desigualdad vertical u horizontal creciente, con frecuencia conduce a la inestabilidad social. Los problemas resultantes con la ley y el orden tienen una base económica pero debilitan los derechos civiles y políticos. La pobreza persistente y la desigualdad creciente llevan a las luchas sociales, que a menudo han restringido las libertades civiles. En el capítulo 4 se analiza en detalle el hecho de que es poco probable que el progreso en materia de derechos humanos resulte sostenible sin un desarrollo equilibrado de los derechos económicos y políticos.

Camboya, Chile, Guatemala, Indonesia, Nigeria, Rusia, Sudáfrica, por nombrar sólo unos pocos, tienen que construir la democracia sobre las cenizas de un pasado atroz. El proceso de democratización exige restañar heridas profundas, domeñar instituciones represivas, modificar actitudes violentas generadas por los conflictos y crear una cultura de consenso.

¿Cuál es la mejor manera de convertir un Estado militarista o fascista en una democracia? Se han dado tres tipos de respuesta:

- Un país acepta las instituciones democráticas impuestas desde el exterior debido a una derrota militar y la promesa de una importante asistencia financiera. Así ocurrió en Alemania y el Japón después de la segunda guerra mundial. Paradójicamente, se «impusieron» desde fuera las instituciones democráticas que, no obstante, se han arraigado y desarrollado durante los últimos cincuenta años.

RECUADRO 3.3

**Un asesinato que no acalló un mensaje**

El Dr. Neelan Tiruchelvam, activista de los derechos humanos, miembro del Parlamento de Sri Lanka, estudioso y especialista en derecho constitucional, fue brutalmente asesinado el 29 de julio de 1999. El Dr. Tiruchelvam era un vínculo decisivo en el discurso sobre política étnica y derechos humanos en Sri Lanka que aportaba su fuerza intelectual, su inspiración activista y su capacidad como mediador a los esfuerzos de paz. Sus contribuciones, local e internacionalmente, a la democratización y la solución de conflictos se ponen especialmente de manifiesto en los esfuerzos que desplegó como mediador de una solución negociada, en su labor de preparación de enmiendas constitucionales y de leyes sobre la igualdad de oportunidades y la no discriminación y en el establecimiento de instituciones de la sociedad civil en defensa de los derechos humanos.

Las políticas relativas a la etnicidad y las relativas a la guerra requieren personas con la decisión y la capacidad para hacer frente a los perpetradores de todas las formas de discriminación, nacionalismo extremo, violaciones de los derechos humanos e injusticias, y para hacerlo a todos los niveles: jurídico, constitucional, político, intelectual y moral.

Neelan, quien pertenecía a una de las comunidades minoritarias de Sri Lanka, predicaba la tolerancia y la celebración de la diversi-

dad y el pluralismo en un medio en que tanto el Estado como la población tuvieron que rendir cuentas de sus acciones. Dedicó su vida a trabajar por esos ideales y su aplicación práctica. El vacío que deja tras sí es grande en un mundo en que la voz de la moderación, la negociación, la libre determinación y el liberalismo suele estar amenazada por la violencia.

El 31 de enero de 2000, día en el que habría cumplido 56 años, activistas de derechos humanos, académicos, abogados, dirigentes políticos y amigos de todo el mundo se reunieron para rendir honor a su memoria y su labor. Kofi Annan y Mary Robinson añadieron sus mensajes a esa reunión. Cabe decir, citando el último discurso de Neelan ante el Parlamento el 15 de junio de 1999:

*No podemos glorificar la muerte, ni en el campo de batalla ni en ningún otro lugar. En cambio, debemos celebrar la vida, y estamos inexorablemente decididos a proteger la santidad de la vida y a velar por ella, pues es lo más valioso que tenemos; sin ella todos los demás derechos y libertades carecen de sentido.*

Sólo nos resta esperar que todas las personas e instituciones que él inspiró e impulsó, tanto en Sri Lanka como en el mundo entero, prosigan su labor y su visión.

Fuente: Wignaraja 2000.

- Un país tiene un consenso interno sobre la democracia como sistema para el futuro, a menudo apoyado por incentivos de las instituciones regionales y por características del pasado que proporcionan un símbolo de unidad durante cambios institucionales radicales. España optó por no remover un pasado difícil en materia de derechos humanos, en parte debido al consenso sobre democracia en todo el ámbito político y a la ausencia de un peligro grave de regreso a un gobierno militarista, autoritario. Como parte de ese consenso, los principales partidos políticos acordaron una función simbólica para la monarquía al consolidar la transición hacia el gobierno democrático.
- Un país utiliza una comisión de verdad y reconciliación para restañar heridas profundas.

RECUADRO 3.4

### Conflicto y desigualdad horizontales

#### África

En varios países africanos la política está dominada por conflictos entre grupos (conflictos horizontales), no entre clases. En su expresión habitual, la mayoría excluye a las minorías de los recursos políticos y económicos. Esto ha producido conflictos en Nigeria, Rwanda, Uganda y otros países. Sudáfrica y Zimbabwe encaran la dificultad contraria: proteger a las minorías que habían estado asociadas a la fuerza represiva que gobernaba a la mayoría. Esas complejidades tienen que tratarse dentro del marco de democracia incluyente que se aplica en algunos países de África.

#### Europa oriental y la Comunidad de Estados Independientes

Las amenazas contra la minoría albanesa en Serbia evocaron el recuerdo de la matanza de musulmanes en Bosnia y Herzegovina y condujeron a la intervención internacional en Kosovo. La forma de la intervención, por conducto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), planteó cuestiones nuevas y complejas de derecho internacional y soberanía en relación con los derechos de las minorías y las obligaciones de la comunidad internacional.

Otras minorías sufren discriminación en las nuevas democracias. Los romaníes, de ascendencia asiática, han tropezado con la violencia, la discriminación jurídica y los prejuicios en países como Bulgaria, Hungría, la República Checa y Rumania. Estonia y la República Eslovaca tienen que hacer frente a la dificultad de integrar a las minorías húngara

y rusa. Armenia, Azerbaiyán y Georgia hacen frente a intensos conflictos étnicos, que frecuentemente incluyen a otros países.

#### América Latina

Las constituciones recién adoptadas en América Latina incluyen disposiciones sobre la protección y promoción de los derechos de las comunidades indígenas. Son un intento de apartarse del legado de indigenismo que se había instituido oficialmente a raíz del Congreso Indígena Interamericano celebrado en Patzcuaro (México), en 1940. El indigenismo tenía dos objetivos principales, a saber, acelerar y consolidar la integración nacional de los Estados latinoamericanos, y promover el desarrollo económico y social a fin de superar los «siglos de atraso» de las comunidades indígenas y assimilarlas en el modelo de Estado-nación. Esas sociedades nacionalistas, dominadas por la clase media urbana blanca y mestiza, rechazaban la diversidad cultural y no reconocían los elementos indígenas de su cultura. El indigenismo, que en la práctica asignaba a la población indígena la misma condición jurídica que a los menores de edad, lejos de resolver los problemas del reconocimiento de la extrema pobreza, la marginación y el reconocimiento de las tierras ancestrales los exacerbaba.

La liberalización política ha comenzado a invertir la discriminación jurídica oficial contra los pueblos indígenas, aunque en algunos países latinoamericanos esos progresos han estado acompañados de una creciente desigualdad económica y marginación social.

Fuente: Méndez 2000; Oloka-Onyango 2000; Silovic 2000; Stewart publicación próxima.

Muchos países han sentido la necesidad de debatir abiertamente las violaciones de los derechos humanos para reconocer el sufrimiento y hacer que los perpetradores de esas violaciones tengan que responder de sus actos.

Las comisiones de verdad y reconciliación oficiales se establecieron por primera vez en América Latina en el decenio de 1980 (cuadro anexo A3.1). Desde entonces han sido en algunos países un mecanismo ingenioso para equilibrar las necesidades divergentes de restañar heridas y hacer justicia. En los demás lugares han sido un proceso superficial e inútil.

En 1983 el presidente de la Argentina recién elegido, Raúl Alfonsín, nombró una Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, presidida por el escritor Ernesto Sabato. En 1984 la comisión presentó el documento titulado *Nunca Más*, un escalofriante recuento de la maquinaria de muerte creada por la dictadura militar. Inmediatamente después los tribunales argentinos conocieron del juicio histórico contra los miembros de las tres juntas militares que gobernaron sucesivamente entre 1976 y 1982. Como resultado del proceso fueron sentenciadas poderosas figuras que eran omnipotentes sólo unos pocos años antes. Más tarde el descontento de las fuerzas armadas por la continuación de los enjuiciamientos condujo al perdón presidencial de los oficiales condenados.

A la luz de esa experiencia, el gobierno democrático de Chile también creó una comisión de verdad y reconciliación, integrada por representantes de diversos sectores políticos. En lugar de describir las modalidades y la estructura de la represión, como había hecho la comisión argentina, la comisión chilena comunicó a la familia de cada víctima lo que había ocurrido, en la medida en que había podido reconstruir los hechos.

Las comisiones de verdad y reconciliación se pusieron de relieve en el plano mundial cuando se establecieron en África. Las profundas heridas físicas y psicológicas del apartheid en Sudáfrica se pusieron al desnudo en un proceso participatorio intensamente emocional. Las víctimas enfrentaron a los perpetradores, recordando actos inhumanos, pero expresando generosamente perdón por crímenes imperdonables.

De repente África, tan vilipendiada en razón de sus dictadores, se colocaba a la vanguardia del mundo gracias a la sabiduría de ganadores del Premio Nobel como el Presidente Mandela y el Arzobispo Desmond Tutu. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica estuvo precedida por otra establecida por el Presidente

Yoweri Museveni en Uganda para superar los regímenes de terror de Idi Amin y Milton Obote. Rwanda creó una comisión dirigida por una organización no gubernamental. El ejemplo significativo más reciente es el de Nigeria, cuya reinstauración de un gobierno democrático en 1999 estuvo acompañada del anuncio del Presidente Obasanjo sobre el establecimiento de una comisión de verdad y reconciliación.

La promoción de los derechos humanos durante la transición a la democracia no siempre requiere una comisión de verdad y reconciliación, particularmente si existe un consenso en la sociedad acerca de la dirección de la transición y no se perciben peligros de que retroceda el proceso. Esto ha sido evidente en numerosas transiciones de Estados monopartidistas a pluripartidistas (recuadro 3.5).

Las comisiones de verdad y reconciliación no sólo han expuesto sórdidos detalles del pasado, sino que han sometido además a los perpetradores a la vergüenza pública, aunque algunas han sido débiles fracasos simbólicos. Los escépticos señalan que, dada la enormidad de los crímenes cometidos, las comisiones de la verdad con frecuencia han logrado muy poca justicia y han revelado muy pocas verdades.

Los países que ya han sufrido el regreso de un gobierno militar o que temen el resurgimiento de las fuerzas autoritarias hacen bien en considerar la conveniencia de establecer una comisión de verdad y reconciliación para poner coto a esas fuerzas. Es preferible un debate abierto acerca del papel que han desempeñado en el uso de métodos brutales para controlar la sociedad y en la destrucción de las instituciones en lugar de tener que apaciguar las fuerzas totalitarias impenitentes ocultando verdades horribles. Algunos países que protegían a sus ejércitos evitando un debate abierto acerca de sus violaciones de los derechos humanos han pagado un alto precio con el regreso del gobierno militar.

La experiencia con las comisiones de verdad y reconciliación sugiere, paradójicamente, que la clave de su éxito es que estén orientadas hacia el futuro. Las comisiones no deben ser consideradas como una alternativa a la creación de instituciones judiciales para el futuro, sino como parte de una política de responsabilidad con el pasado que ayuda al proceso de crear instituciones independientes y justas. Las comisiones tienen éxito si la sociedad las ve como un esfuerzo, no sólo para respetar y reconocer el sufrimiento de las víctimas, sino también para asegurar que no se repitan las violaciones de los derechos humanos auspiciadas por los Estados.

## RESPUESTAS DE POLÍTICA: PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS MEDIANTE UNA DEMOCRACIA INCLUYENTE

La solución de muchos de los dilemas de la democracia no radica en volver a los gobiernos autoritarios. Las organizaciones de la sociedad civil tampoco son una respuesta por sí mismas. Para lograr un progreso razonable se requiere un marco político propicio a los derechos humanos. Ese marco entraña mucho más que elecciones, ya que éstas pueden producir gobiernos que toleren graves violaciones de los derechos humanos, o que incluso sean directamente responsables de esas violaciones.

La vía hacia el futuro centrada en los derechos se basa en un programa político en cuatro etapas para crear una democracia incluyente.

### PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS Y RECTIFICACIÓN DE LAS DESIGUALDADES HORIZONTALES

Los estudios comparativos internacionales han recalado que las grandes desigualdades horizontales en cuanto al acceso a los recursos políti-

RECUADRO 3.5

#### La importancia de la risa y el olvido

En *The Book of Laughter and Forgetting* (El libro de la risa y el olvido) Milan Kundera señaló que «el pasado está lleno de vida, ansioso de irritarnos, provocarnos e insultarnos, de tentarnos a destruirlo o remodelarlo. El único motivo por el cual las personas quieren ser dueñas del futuro es para cambiar el pasado». El vínculo entre el pasado y el futuro tenía una lógica torcida en el totalitarismo que asfixiaba a Checoslovaquia. Muchos regímenes comunistas utilizaban el pasado como un instrumento siempre cambiante para justificar el presente, llegando en su forma más burda a eliminar a figuras en descrédito de fotografías históricas. Ese fue el destino de León Trotsky en la URSS. Asimismo, en Checoslovaquia, el Ministro de Relaciones Exteriores, Vladimir Clementis, fue eliminado con un aerógrafo de una famosa fotografía del dirigente comunista Klement Gottwald pronunciando un discurso histórico en Praga en febrero de 1948.

Ocurrió algo particularmente irónico con la eliminación del camarada Clementis de la fotografía. Había una temperatura por debajo de cero y el Ministro de Relaciones Exteriores había tenido la generosidad de prestarle su sombrero al dirigente que tenía la cabeza descubierta. De modo que el sombrero de Clementis permaneció en la fotografía y se

convirtió en un símbolo —para hombres como Vaclav Havel— de las distorsiones del pasado que eran un elemento común en las sociedades totalitarias. La República Checa democrática del decenio de 1990, bajo la dirección de Havel, ha aceptado su pasado con una franqueza admirable. Esa actitud contribuyó a lo que probablemente ha sido el divorcio más amigable de la historia, la división voluntaria de Checoslovaquia en dos países.

Países como las Repúblicas Checa y Eslovaquia ilustran la forma en que el desarrollo humano y los derechos humanos pueden ser mucho más amplios que algunos de los indicadores utilizados para medirlos. Incluso indicadores compuestos como el índice de desarrollo humano, aunque miden el progreso de forma más amplia que el producto nacional bruto, no pretenden medir los derechos civiles y políticos. Checoslovaquia había alcanzado una puntuación más elevada en el índice de desarrollo humano que en el producto nacional bruto, lo que indicaba una distribución más justa de los recursos económicos que en muchos otros países con el mismo nivel de ingreso, pero el índice no mide la dimensión política de los derechos, un campo en el que muchos países monopartidistas tienen graves deficiencias.

Fuente: Kundera 1978; Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.

cos y económicos conducen a conflictos. También han detectado 267 minorías en todo el mundo que se encuentran particularmente en riesgo.

Las desigualdades horizontales habitualmente se expresan en discriminación y marginación de los grupos minoritarios. La falta de sentido de pertenencia genera la alienación respecto del sistema político y económico que controla la mayoría. La incorporación de los grupos minoritarios requiere un enfoque más lúcido acerca de la distribución de los recursos económicos y políticos que va más allá de la mera democracia mayoritaria. Es necesario promover el marco y los valores institucionales de la democracia incluyente para evitar la violencia y la guerra civil.

Esto no quiere decir que las minorías estén mejor bajo los gobiernos autoritarios. Las recientes depuraciones étnicas no han ocurrido en regímenes democráticos. Algunos de los peores abusos contra las minorías han sido cometidos por dictaduras. Ahora bien, la transición a la democracia mejorará las cosas solamente si hay intervenciones de política pública en favor de la protección de las minorías y eso va mucho más allá del supuesto de que las urnas electorales sean un mecanismo automático de protección.

Distintos países han reconocido la necesidad de medidas adicionales para incorporar a los grupos que pueden haber quedado exclu-

dos de las democracias mayoritarias de definición muy estrecha. Bélgica y Suiza han adoptado medidas políticas e institucionales para incorporar a los grupos en las instituciones representativas (recuadro 3.6). Otros países han realizado esfuerzos similares. En Alemania todos los partidos están representados en el parlamento y muchos comités parlamentarios están presididos por la oposición. Además, cuando la segunda cámara del parlamento bloquea una ley, los comités de conciliación preparan una solución de transacción aceptable.

Dos nuevas democracias de gran tamaño que encaran enormes dificultades con las minorías y las desigualdades horizontales son Indonesia y Nigeria. Tal vez ellas tengan algo que aprender de la experiencia de Malasia en la rectificación de las desigualdades horizontales, mientras que Malasia tiene mucho que aprender de vecinos como Tailandia acerca de cómo extender los derechos humanos ya que allí la nueva constitución y las medidas de apoyo son logros impresionantes en esa esfera (recuadro 3.7). Gran parte del Asia oriental no sólo se está recuperando de la crisis económica, sino que lo está haciendo en condiciones de mayor libertad política que antes.

La política de Malasia en el decenio de 1970 sobre las desigualdades horizontales, inevitablemente polémica, ha sido admirada por muchos. Los disturbios raciales sacudieron la nación en 1969. En respuesta, Malasia inició un ambicioso programa para rectificar las graves desigualdades horizontales que generaban la violencia racial. Los elementos clave de la respuesta de Malasia se reflejan en el recuadro 3.8.

Las experiencias de otros países en la promoción de las mayorías ha sido menos feliz. El establecimiento de la discriminación positiva es inevitable en todo país en que las desigualdades horizontales heredadas favorezcan a una minoría y la mayoría tome el poder; ése es el dilema en Sudáfrica y Zimbabue. En esas situaciones la política pública tiene que abordar las desigualdades manteniendo al mismo tiempo el dinamismo de los mercados que han estado históricamente dominados por la minoría.

Se ha aprendido mucho acerca de la necesidad de solucionar las desigualdades económicas horizontales para evitar los conflictos políticos. Los gobiernos deberían evitar la nacionalización de los bienes económicos de las minorías relativamente prósperas y estimular el crecimiento de los bienes e ingresos de las minorías empobrecidas con medidas orientadas, por ejemplo, a la promoción de las pequeñas empresas y a poner fin a la discriminación en el mercado laboral.

#### RECUADRO 3.6

### Los derechos de las minorías y la desigualdad horizontal: la respuesta parlamentaria de Bélgica y Suiza

El sistema político de Suiza ha tratado de incorporar los tres grupos étnicos principales, a saber, alemán, francés e italiano. El poder ejecutivo nacional, el Consejo Federal, ha tenido representación de los tres grupos desde 1959. Mientras los suizos tienen un criterio informal de la representación étnica, la constitución belga de 1970 tiene un requisito formal de representación igual de los dos grupos étnicos del país: holandés y francés. Esa reglamentación debe cumplirse tanto si el gobierno está formado por uno como por varios partidos.

El carácter incluyente también se asegura dando a las minorías una representación especial en la segunda cámara. En Suiza, el Consejo Nacional es la cámara baja y sus miembros se eligen libremente. La cámara alta, el Consejo de los Estados, tiene una fórmula de representación que favorece a los cantones más pequeños y tiene verdadero poder de adopción de decisiones. Los cantones tienen amplios poderes de autogobierno.

Mientras el federalismo de Suiza es territorial, Bélgica introdujo el federalismo «no territorial» para proteger algunos derechos culturales. Los holandeses y los franceses tienen sendos consejos culturales con miembros de ambas cámaras del poder legislativo, que actúan como órgano legislativo para las cuestiones culturales y educacionales que afectan su grupo étnico.

Los partidos políticos de esos países han tendido naturalmente a reflejar una multitud de escisiones étnicas, religiosas y socioeconómicas. Una trama tan compleja de divisiones horizontales y verticales podría conducir fácilmente al abandono y la alienación de las minorías. Los sistemas políticos creados han tratado de responder a ese desafío. Otros países, como Alemania, también han establecido mecanismos institucionales que alientan el consenso en lugar de la confrontación entre los dos partidos.

Fuente: Donnelly 1989; Lijphart 1999.

Las cuotas de empleos en el sector público probablemente sólo funcionen en economías en rápido crecimiento. El estancamiento económico y el exceso de personal en el sector público constituyen un entorno poco propicio para la discriminación positiva en el mercado laboral.

#### AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN Y LA EXPRESIÓN

Un requisito previo de la estructuración de una democracia incluyente es la garantía del derecho a elegir representantes. Con frecuencia la manipulación de las urnas ha debilitado la legitimidad de los gobiernos elegidos. En Bangladesh las dudas acerca de la independencia de la comisión electoral llevaron a los partidos políticos a convenir en que las elecciones se celebrarían siempre bajo un régimen provisional. Ello impide el control militar de la política electoral y garantiza al mismo tiempo que se consideren legítimos los resultados de las elecciones, lo que representa un avance importante en una democracia nueva. Una comisión electoral independiente y observadores internacionales de las elecciones son instrumentos adicionales para proteger la inviolabilidad del voto cuando no existen confianza ni instituciones autónomas.

Un elemento fundamental para consolidar las democracias incluyentes es el establecimiento de un marco jurídico que proteja los derechos de participación y libre expresión. Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de difusión abiertos son fundamentales para vigilar las violaciones de los derechos. La participación popular en las instituciones locales, incluidas las juntas escolares, es un elemento tan importante de la democracia como la participación en las elecciones o en los partidos políticos oficiales.

Jordania es un ejemplo de cómo las organizaciones de la sociedad civil pueden encabezar la promoción de los derechos en un país que atraviesa un proceso de transición gradual a la democracia. Diversos miembros de la familia real no sólo han ayudado directamente a establecer organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, sino que también han apoyado un entorno que promueve organizaciones comunitarias de la sociedad civil que luchan por los derechos humanos, incluidas las que luchan por los derechos de las mujeres.

Un elemento importante del principio de la participación es la democracia interna en los partidos políticos. Con demasiada frecuencia la estructura orgánica de los partidos que intervienen en la política democrática dista de ser parti-

cipatoria. Es poco probable que los partidos que no son abiertos ni transparentes sean democráticos en sus compromisos políticos. Sin democracia interna, los partidos se convierten en feudos particulares o familiares. Por tanto, es

RECUADRO 3.7

#### Los valores de Asia

Las señales de reactivación económica en Asia (tan pronto después de la crisis financiera del Asia oriental de 1997-1998) parecen ser pruebas adicionales de las profundas bases estructurales establecidas en la región para el desarrollo económico. Sin embargo, quizás el resultado más positivo ha sido el notable cambio en materia de derechos civiles y políticos, cuya desatención la crisis puso de manifiesto.

En Tailandia se ha producido un cambio importante ya que ahora la principal protectora de los derechos humanos y el desarrollo humano es la constitución de 1997, la primera constitución democrática del país. En ella se establece que la "dignidad humana" es la base de los derechos humanos, lo que incluye la igualdad entre las personas y los géneros, la presunción de inocencia, la libertad de credo, asociación y expresión, los derechos a la vida, la intimidad, 12 años de educación, la propiedad y la atención de la salud, el derecho de los niños a la protección contra la violencia y la injusticia, el derecho a tener acceso a la información pública y los derechos a tomar medidas contra las autoridades públicas y a utilizar medios pacíficos contra quienes atenten contra la constitu-

ción.

Las violaciones de la constitución podrán ser impugnadas ante los tribunales. A diferencia de lo que ocurría con los derechos en las constituciones anteriores, que no tenían vigencia si no se promulgaban en forma de ley, muchas de las nuevas disposiciones son aplicables en forma inmediata. Además, aunque las constituciones anteriores subordinaban los derechos a intereses como la seguridad nacional, la nueva constitución no permite que esos intereses debiliten la esencia de los derechos.

Otras sociedades de Asia han registrado logros similares. Indonesia, la República de Corea y Taiwán (provincia de China) son ahora más abiertas y reconocen más la necesidad de promover los derechos civiles y políticos. Indonesia, que es un caso complejo, ha pasado a un gobierno civil, aunque el nuevo régimen tiene que habérselas con el turbulento legado de Timor Oriental.

La nueva referencia a la promoción de los derechos humanos en Asia es muy distinta de las falsas pretensiones anteriores de que "el sistema de valores de Asia" justificaba que no se atendieran los derechos civiles y políticos.

Fuente: de Barry 1998; Saravanamuttu 2000; Muntarbhorn 2000.

RECUADRO 3.8

#### La respuesta de Malasia a los disturbios raciales - rectificación de la desigualdad horizontal mediante una combinación de las medidas de acción afirmativa y la empresa privada

A diferencia de muchos otros países, Malasia se abstuvo de nacionalizar los bienes de la comunidad minoritaria rica. Esa abstención aseguró su adhesión a un marco económico eficaz y orientado hacia el mercado y tranquilizó a la minoría china vulnerable. El poder político se mantuvo en manos de la mayoría malaya, los *bumiputras*. Sus quejas legítimas fueron atendidas básicamente mediante extensas intervenciones en el sector público, incluidos programas de discriminación positiva en las esferas de la educación, la tecnología y el empleo.

En 1969, alrededor de la época de los disturbios, el ingreso per cápita de los chinos era dos veces mayor que el de los malayos. Veinte años más tarde ambas comunidades eran sustancialmente más ricas pero, si bien aumentó el ingreso medio de ambas comunidades, se redujo la diferencia entre ellas: el

ingreso de los malayos equivalía al 50% del ingreso de los chinos en 1970 y a cerca del 66% en 1990. Ese resultado fue posible propiciando un entorno económico que generó un rápido crecimiento y una distribución más equitativa del total.

Los críticos del sistema malasio señalan su extensa red de controles autoritarios en la prensa, los partidos políticos y el poder judicial, así como posibles futuras vulnerabilidades y estallidos políticos. Otros señalan el sentido práctico de Malasia en numerosas esferas, incluida la anticuada imposición de controles provisionales al capital en medio de la crisis financiera del Asia oriental. Se alega que ese espíritu pragmático conducirá a una profundización de la democracia, como lo demuestra la apertura de las recientes elecciones presidenciales.

Fuente: Yoke y Leng 1992.

*Con demasiada frecuencia la estructura orgánica de los partidos que intervienen en la política democrática dista de ser participatoria*

fundamental crear una cultura de democracia en los partidos políticos. Como mínimo, esto debe incluir elecciones abiertas y competitivas para la dirección del partido.

En Panamá se abolió el ejército como parte de una reforma política estructural de amplio alcance. Los rasgos democráticos de la reforma incluían un código electoral, aprobado en 1995, que requiere que los partidos políticos elijan democráticamente a sus candidatos presidenciales.

Además de democracia interna, los partidos políticos en las nuevas democracias deben ser ejemplo de comportamiento tolerante. El Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, que es un instituto de política radicado en Estocolmo, ha propuesto un código de conducta de los partidos políticos a fin de promover una atmósfera pública de tolerancia.

El código establece principios de comportamiento de los partidos políticos y sus simpatizantes en relación con su participación en una campaña electoral democrática. En condiciones ideales, los partidos aceptarían voluntariamente ese código y se negociaría un consenso sobre el texto que más tarde podría incorporarse en la legislación.

Entre las disposiciones básicas de un código de esa índole generalmente se incluyen las siguientes:

- *Gestión de la campaña:* El derecho de todos los partidos a realizar su campaña y a divulgar ideas políticas, así como el respeto de la libertad de prensa.
- *Proceso electoral:* Votación pacífica, cooperación con los observadores electorales y aceptación del resultado de la elección.
- *Conducta imparcial:* Evitar los términos difamatorios, la destrucción de los símbolos de otros partidos o la intimidación de votantes o de funcionarios electorales.
- *Penas impuestas por ley:* Por ejemplo, la descalificación por prácticas corruptas, como ofrecer dinero para inducir a la gente votar, o a presentarse o no como candidato.

Las iniciativas para ampliar la participación deben incluir también medidas especiales para incorporar a los grupos que están insuficientemente representados debido a discriminación o prejuicios históricos. En todo el mundo las barreras sociales y estructurales impiden a las mujeres participar en la política. En muchos países las mujeres han aumentado su participación fomentando la sensibilidad y la comprensión de las cuestiones de género, ejerciendo presión para lograr cuotas electorales en los par-

tidos y el parlamento y prestando servicios de apoyo a las legisladoras. Las elecciones locales equilibradas en cuanto al género suelen representar un primer paso que propicia una mayor participación política a todos los niveles.

En Trinidad y Tobago una red de organizaciones no gubernamentales dirigió cursos prácticos a fin de preparar a 300 mujeres para que participaran como candidatas en las elecciones del gobierno local en 1999. De las 91 candidatas que participaron en las elecciones, 28 ganaron, duplicando prácticamente el número de escaños que ocupaban las mujeres desde las elecciones de 1996.

Suecia tiene la mayor proporción de mujeres en el parlamento. Aunque ello no puede atribuirse a un factor único, indudablemente ha contribuido el sistema de cuotas empleado por el partido de la mayoría (el Partido Verde en 1983-1990, el Partido de la Izquierda en 1990-1993 y el Partido Social Demócrata desde 1993).

En Sudáfrica, tras el fin del apartheid, el Congreso Nacional Africano amplió la participación política de las mujeres en el parlamento mediante el establecimiento de una cuota. Según la Unión Interparlamentaria, el país ocupa actualmente el noveno lugar en el mundo en cuanto a la proporción de mujeres en el parlamento con 119 mujeres en su Asamblea Nacional de 399 miembros (en 1994 ocupaba el lugar 141).

La India reserva escaños para las mujeres en las instituciones de gobierno local, denominadas *panchayats*, lo que constituye un reto a las estructuras tradicionales de formulación de políticas. En 1993 el gobierno federal aprobó la ley sobre las Panchayat Raj, que establece la reserva del 33% de las *panchayats* de tres niveles para las mujeres. Las elecciones de las *panchayats* de 1998 demostraron que la política de reservar escaños funcionó en la mayoría de los estados, ya que las mujeres ganaron entre el 33% y el 40% de los escaños.

En Filipinas es tan importante mejorar la calidad de la participación de las mujeres legisladoras como aumentar el número de mujeres elegidas. Los centros para el desarrollo legislativo proporcionan a las mujeres elegidas, particularmente en el plano local, los conocimientos técnicos que requieren para su trabajo, mediante la capacitación en preparación de programas legislativos, elaboración de propuestas legislativas y desarrollo de deliberaciones. Para mantener las iniciativas de promoción, los centros también ayudan a establecer vínculos entre las mujeres elegidas y los grupos de mujeres.

La ampliación de la participación de los grupos discriminados, ya sean minorías, mujeres u otros, está vinculada al proceso de modificar las normas y los valores. Instaurar una cultura democrática a todos los niveles de la sociedad es un proceso radical que pone en peligro los valores, las desigualdades y las injusticias existentes. La tarea se complica aún más por una historia reciente de violencia. Dos sociedades que luchan para crear una cultura de democracia sobre las cenizas de la violencia son Camboya y Sudáfrica (recuadro 3.9).

La prensa independiente ha sido una aliada vital en los avances recientes en Europa oriental. La Red de Periodistas Independientes, administrada por la agencia de prensa Stina, radicada en Croacia, ha realizado una campaña enérgica a favor de la extensión de las libertades que durante tanto tiempo se habían negado a la región.

La ampliación de la participación tiene otras dimensiones. Incluso las democracias sólidamente establecidas enfrentan la necesidad constante de hacer reformas para adaptarse a las nuevas circunstancias y corregir deficiencias. Las reformas recientes en el Reino Unido tienen por objetivo resolver las deficiencias del modelo Westminster, que ha sido objeto de debates en el país durante decenios.

Mientras Tailandia estaba preparando su primera constitución democrática, el gobierno laborista del Reino Unido comenzaba a poner en vigor un conjunto de reformas de amplio alcance a la constitución no escrita. Entre ellas, el traspaso de poderes a las asambleas regionales y, en particular, el aumento de las facultades del parlamento escocés. Además de la excesiva centralización, otra deficiencia existente era el principio hereditario que regía la composición de la Cámara de los Lores, cámara superior, lo que era un símbolo de privilegios y no de inclusión. Las reformas modificaron su composición y los criterios de selección para reducir el poder de los privilegios heredados. Entre otros cambios se incluyen los avances en la consideración de una ley sobre la libertad de información.

Esas reformas, unidas a la ampliación del marco de la legislación sobre derechos humanos de la Unión Europea, han modernizado la democracia británica. Muchos de los cambios siguen los principios de la UE de complementariedad y descentralización, por considerar que el poder es más responsable cuando está más cerca de los beneficiarios. Las autoridades regional y central conservan cierto poder de decisión en los casos en que se justifica en aras de la coherencia y para hacer cumplir normas comunes más allá de las fronteras nacionales.

## APLICACIÓN DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

Cuando los dirigentes elegidos se comportan como gobernantes militares, el poder arbitrario debilita un principio básico de la democracia al violar el sistema de controles y equilibrios que es básico en el gobierno democrático. Los derechos humanos son más vulnerables cuando el ejercicio del poder no se basa en normas. Un dirigente elegido debe someterse a frenos institucionales que limiten las medidas arbitrarias. La mayoría de los países que hacen la transición de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos todavía tropiezan con esa dificultad.

La restricción del poder arbitrario provoca tensión. Generalmente un dirigente recién elegido hereda un entorno en el que el poder arbitrario ha formado parte del gobierno autoritario. Se confía al dirigente elegido y a su partido la creación de instituciones que establezcan los controles de su poder. En esas situaciones no abundan los dirigentes con visión de futuro. Los civiles continúan comportándose de forma muy

### RECUADRO 3.9

#### Transición de un pasado brutal a una sociedad abierta en Sudáfrica y Camboya

*Esta constitución representa un puente histórico entre el pasado de una sociedad profundamente dividida y caracterizada por luchas, conflictos, injusticias y sufrimientos inenarrables, y un futuro cimentado en el reconocimiento de los derechos humanos, la democracia y la coexistencia pacífica y las oportunidades para todos los sudafricanos, sin distinción de color, raza, clase, credo o sexo.*

Esta cita de la constitución provisional sudafricana de 1993 proporciona un marco de valores e instituciones para promover los derechos humanos y el desarrollo. La constitución incluye derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, la gran brecha que existe entre las promesas constitucionales y la realidad que viven millones de pobres sudafricanos sigue constituyendo una tarea que el gobierno tiene por delante. La constitución y las nuevas leyes son medios para enfrentar esa tarea y el plan de acción nacional de Sudáfrica proporciona un marco propicio. El plan permite al gobierno evaluar su desempeño en materia de derechos humanos, establecer metas y prioridades para plazos razonables, elaborar estrategias y asignar recursos para promover los derechos humanos. También puede ser utilizado por las organizaciones no gubernamentales y los medios de difusión

Fuente: Neou 2000; Liebenberg 2000.

como instrumento para pedir cuentas al gobierno en relación con sus compromisos en materia de derechos humanos, vigilando la repercusión de las políticas, leyes y programas del gobierno en esa esfera.

El pasado reciente de Camboya fue incluso más violento que el de Sudáfrica. Tras los acuerdos de paz firmados en París en 1991, Camboya también aprobó una constitución respetuosa de los derechos humanos, pero la diferencia entre los ideales de la constitución y la realidad dio lugar a acalorados intercambios en 1997 entre el Enviado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Thomas Hammerberg, y los dirigentes camboyanos.

Sin embargo, durante los últimos tres años ha habido señales de progreso. Una coalición de 17 organizaciones no gubernamentales estableció el Comité de Acción en pro de los Derechos Humanos y otro grupo de organizaciones no gubernamentales cobró prominencia como la Coalición en pro de Elecciones Libres e Imparciales. Se han producido avances como el establecimiento del Instituto Khmer para la Democracia, el reavivamiento generalizado del budismo y la aparición de diarios razonablemente independientes, aunque inevitablemente subsisten muchos problemas agudos mientras Camboya continúa emergiendo lentamente de las tinieblas.

parecida a como lo hacían sus predecesores militares y coloniales. De ahí la necesidad de establecer una coalición de fuerzas para crear una cultura de rendición de cuentas para el gobierno civil: una coalición de la prensa independiente, los partidos de oposición, las instituciones nacionales de la sociedad civil y las organizaciones internacionales de derechos humanos.

Esa coalición tiene que desarrollar la oposición al poder arbitrario. Tiene que ejercer presión a favor de la separación institucionalizada de poderes. Si los diferendos no pueden resolverse en los tribunales, si la corrupción socava los procesos jurídicos y si la élite está por encima de la ley, el país no se encuentra en condiciones de garantizar los derechos de sus ciudadanos. Por tanto, es esencial establecer un sólido marco institucional propicio para el ejercicio efectivo de los derechos.

Un aspecto importante de la separación de poderes es el papel de la judicatura. La Argentina y El Salvador constituyen ejemplos importantes de reformas judiciales prometedoras (recuadro 3.10)

#### RECUADRO 3.10

### Fortalecimiento del estado de derecho en la Argentina y El Salvador

El acceso a la justicia es una parte importante del estado de derecho. Las asociaciones de los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales de desarrollo están poniendo en práctica programas de reforma judicial que están produciendo resultados oportunos y tangibles. Dos ejemplos prometedores que simbolizan las iniciativas similares que se están llevando a cabo en todo el mundo son la Argentina y El Salvador.

Con arreglo a la constitución de la Argentina de 1996, los políticos y la población están colaborando en nuevas instituciones que mejorarán el acceso a la justicia. Se compilarán y analizarán todas las leyes que utilizan los tribunales. Expertos, magistrados y ciudadanos intercambiarán opiniones acerca de las barreras institucionales que se oponen a la justicia y propondrán soluciones. Se elaborarán nuevas leyes, se crearán nuevas instituciones y se readiestrará a los magistrados. Como dijo el Presidente de la Argentina, Fernando De la Rúa, quien inició el proceso cuando era alcalde de Buenos Aires, «el objetivo fundamental del nuevo sistema de justicia es promover y facilitar el acceso a la justicia, principalmente para los pobres y las mujeres».

La reforma judicial de El Salvador, un producto del acuerdo de paz de 1992, es un esfuerzo conjunto del gobierno, la sociedad civil y los organismos internacionales de desarrollo. Desde su inicio durante los años de

guerra, la reforma judicial ha sido asumida por salvadoreños que la han dirigido en asociación con expertos internacionales auspiciados por donantes bilaterales y multilaterales y los bancos de desarrollo. Ellos han reelaborado leyes, reorganizado la judicatura, readiestrado a la policía y los fiscales y llevado a cabo campañas de sensibilización pública.

Cabe extraer algunas lecciones de los siguientes ejemplos:

- Un sistema de justicia eficaz y de gran calidad supone un compromiso social, económico y político. El establecimiento de instituciones que protejan los derechos, particularmente cuando no hay una buena opinión pública de los partidos políticos y del sistema de justicia, entraña la asignación de importantes recursos y considerables riesgos políticos.
- Los países necesitan tanto servicios internacionales de asesoramiento como voluntad política nacional y participación social para alcanzar el éxito.
- La reforma debe ser integral para evitar reveses y obstáculos. Las instituciones jurídicas tienen que tener prestigio. Las leyes deben ser compatibles con la constitución y los pactos internacionales de derechos humanos. Para asegurar el acceso a la justicia, es preciso derribar las barreras institucionales, disponer libremente de información acerca de los derechos y cómo ejercerlos, y mejorar la calidad de la administración pública de la justicia.

Fuente: Ujnovsky 2000.

Además de una judicatura independiente, las democracias necesitan que la administración pública esté protegida contra instrucciones arbitrarias de los dirigentes políticos. Las actividades de los funcionarios públicos también tienen que estar sujetas al escrutinio público. Diversos mecanismos institucionales pueden controlar la arrogancia burocrática. Uno que adquiere cada vez más popularidad es la oficina del ombudsman, defensor o mediador, creada clásicamente para examinar los abusos de autoridad de los funcionarios públicos. La protección de los funcionarios públicos contra las intervenciones políticas arbitrarias radica en las comisiones de administración pública genuinamente independientes encargadas de la contratación, la promoción y la disciplina. Es necesario complementar esas comisiones con procedimientos abiertos para que los burócratas lleven a los representantes elegidos ante los tribunales si les piden que hagan algo ilegal.

Esos procedimientos abiertos requieren a su vez una judicatura independiente, lo que refuerza el planteamiento de que para una separación efectiva de poderes es necesario que la interacción entre las instituciones se base en normas. La constitución de los Estados Unidos y las reformas posteriores de derechos civiles proporcionan un modelo clásico de separación efectiva de poderes.

Dentro de la administración pública la policía es particularmente importante para los derechos humanos. Por ejemplo, los tiroteos recientes por parte de la policía en la ciudad de Nueva York han aumentado el temor entre los miembros de la minoría afroamericana, algunos de los cuales han pedido la supervisión federal de la policía de la ciudad.

Periodistas investigadores de todo el mundo han revelado las violaciones sexuales en las prisiones, las matanzas extrajudiciales, las torturas y muchas otras violaciones de los derechos humanos por parte de la policía y las fuerzas de seguridad. Esos periodistas han desempeñado un papel decisivo fomentando la toma de conciencia y contribuyendo a crear una cultura de indignación pública frente a los abusos.

Reconociendo la importancia de la reforma de la policía para promover los derechos humanos, varios países han adoptado importantes medidas. Luxemburgo está entrenando a la policía para combatir el racismo y la xenofobia. En Honduras la reforma de la policía se ha inspirado en un conjunto integral de principios sobre desmilitarización, subordinación a la autoridad civil, respeto de los derechos huma-

nos, control ciudadano y rendición de cuentas. El gobierno creó un nuevo Ministerio de la Seguridad para inculcar un nuevo espíritu en lo que se consideraba una fuerza de policía inestable y peligrosa.

Como en otras separaciones de poderes, la reforma de la policía tiene un doble carácter. La policía tiene que ser protegida contra órdenes arbitrarias del sistema político. Al mismo tiempo, la población tiene que ser protegida contra las violaciones de los derechos por parte de la policía. Un ombudsman puede vigilar los abusos de la policía y recibir las denuncias. Además, las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos deben tener espacio político para vigilar las cárceles y los abusos del sistema policial.

Las medidas como los litigios de interés público, que a menudo incluyen apelaciones ante el tribunal supremo, han fomentado la participación de la población en los mecanismos de rendición de cuentas. Las organizaciones populares han empleado instrumentos similares para apelar a otras dependencias del gobierno. En Hungría grupos de ciudadanos se han dirigido periódicamente a la Oficina del Ombudsman Parlamentario encargado de los Derechos de las Minorías en representación de los romaníes para presentar denuncias contra los empleadores por discriminación, incluso por negarse a contratarlos debido a su origen étnico. Tras una investigación, el ombudsman recomendó al Ministerio de Protección Social y de la Familia que compilara un folleto para informar de sus derechos a los posibles empleados y que los centros de empleo comunicaran todos los casos de discriminación. También pidió al Ministerio de Justicia que simplificara los procedimientos para los casos de discriminación y recomendó que el Ministerio del Interior exigiera a los funcionarios que comunicaran esos casos.

En Italia, en 1993, la Federación de la Asociación de Hemofílicos interpuso una demanda contra el Ministerio de Salud en nombre de 385 pacientes hemofílicos infectados con el VIH por transfusiones de sangre contaminada. No se adoptó ninguna medida en relación con el caso y en mayo de 1998 algunos pacientes presentaron una apelación ante la Comisión Europea de Derechos Humanos contra el Gobierno de Italia por violación del artículo 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos. El artículo reafirma el derecho a una audiencia pública imparcial “en un plazo razonable”. En noviembre de 1998 se decidió a favor de los demandantes el caso presentado en 1993 y en julio de 1999 la Comisión Europea ordenó al Gobierno de Italia

que indemnizara a las víctimas por su comportamiento negligente.

#### INCORPORACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA

El proceso de formulación de la política económica para el desarrollo humano debe respetar los derechos de participación y libertad de expresión. Esos derechos entrañan que la formulación de la política económica debe ser abierta y transparente, debe permitir el debate sobre las opciones y conferir la autoridad para la decisión final a los representantes elegidos.

La política económica tiene amplias repercusiones en los derechos de las personas. Los que se ven afectados por las decisiones tienen derecho a estar informados y a participar en el debate y el examen de esas decisiones. Eso no significa que tengan un poder de veto, ya que muchas políticas económicas pueden afectar justificadamente a algunas personas, por motivos relacionados con la eficiencia en la asignación de los recursos, la reducción de la desigualdad horizontal, o incluso mejoras en el desarrollo humano. No obstante, los perjudicados deben ser oídos y, si procede, indemnizados.

La importancia del proceso para mantener la aceptación de los cambios estructurales en la política económica se pone de manifiesto en la India. El debate abierto ayudó a incorporar la adopción de decisiones en el discurso nacional (recuadro 3.11). Se mantiene la oposición, lo que es conveniente, pero la India debatió las opciones mucho más abiertamente que la mayoría de los países que realizan reformas similares.

*El proceso de formulación de la política económica para el desarrollo humano debe respetar los derechos de participación y libertad de expresión*

#### RECUADRO 3.11

#### Titularidad del ajuste estructural en la India: el criterio centrado en los derechos

A fines de los años 80 había amplio consenso en que el rendimiento de la economía de la India había estado por debajo de sus posibilidades desde la independencia y se reconocía la necesidad de importantes cambios de política. La mayoría, si no todas, las instituciones internacionales coincidían en ello.

En lugar de firmar un acuerdo secreto con las instituciones financieras internacionales sobre un programa de ajuste estructural, la India emprendió un debate abierto sobre política. Hubo, y sigue habiendo, críticas vociferantes de la vía de reforma que se proponía, pero el proceso abierto a la participación y expresión de opiniones condujo a dos importantes resultados.

En primer lugar, pese a la persistente inestabilidad política y a frágiles gobiernos de coalición, ha sobrevivido el amplio consenso acerca de la reforma de la política económica. Todos los partidos políticos importantes se han adherido al programa. La titularidad nacional no se ha puesto en duda.

En segundo lugar, las reformas económicas de la India han producido el crecimiento más rápido de su historia: dos veces mayor que la tasa media anual de crecimiento antes de las reformas. Eso ha recalado la importancia de las reformas y condujo al debate público acerca de cómo se debían compartir los beneficios del crecimiento entre las regiones, los grupos y las clases.

Fuente: Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.

*Un poder judicial independiente es el pilar de un sistema de controles y equilibrios contra el poder arbitrario*

El proceso de otorgamiento de los préstamos internacionales basados en la política suele reflejar una democracia insuficiente por cuanto no hay un amplio debate participatorio, por ejemplo, porque no existe un debate parlamentario. Por tanto, resulta paradójico, aunque no sorprendente, que el estribillo constante en la comunidad internacional sea «la falta de aceptación» del programa político convenido (recuadro 3.12). Esa fue una de las deficiencias de las políticas de ajuste del decenio de 1980, cuando los organismos financieros internacionales y los ministerios nacionales de finanzas se reunían con frecuencia a puertas cerradas para decidir la política.

Los procesos participatorios pueden aumentar la eficiencia y la sostenibilidad económica, particularmente en el caso de los proyectos que requieren la participación de la comunidad. Numerosas evaluaciones confirman que cuando la comunidad participa en el diseño de los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento y de educación y salud aumentan su eficiencia y viabilidad. Por consiguiente, el debido proceso no se limita a propiciar el disfrute efectivo del derecho a la participación.

La otra parte del proceso de incorporar los derechos a la formulación de la política econó-

mica se relaciona con el resultado. Los individuos tienen derechos económicos y sociales, pero no todos ellos pueden realizarse inmediatamente debido a limitaciones institucionales y de recursos. El primer paso en un criterio de política económica orientado hacia los derechos es reconocer esos derechos. Ello supone que los ciudadanos puedan exigir el respeto de esos derechos, y tal vez deban cumplir determinados deberes para lograrlo.

Muchos derechos humanos están sujetos a una realización gradual. La formulación de políticas económicas orientada hacia los derechos obligaría a realizar un debate nacional sobre las opciones y sobre la prioridad que se asigna a la realización de algunos derechos en comparación con otros. Por ejemplo, los ciudadanos de un país pobre podrían comprobar que resulta más fácil al gobierno cumplir su obligación de realizar el derecho a la educación básica que el derecho de cada persona a la vivienda.

La adopción de decisiones económicas que incluyen consideraciones complejas debido a la escasez de recursos es intrínsecamente difícil. La incorporación de los derechos humanos en la formulación de políticas económicas no hace que desaparezcan esas limitaciones, pero respeta determinados derechos en el proceso de su adopción. También reconoce que las decisiones deben producir resultados que reflejen el derecho de las personas a alcanzar determinados niveles del desarrollo humano y respeten la dimensión económica de sus derechos humanos.

• • •

Aplicar esas cuatro reformas institucionales relacionadas entre sí contribuirá en gran medida a crear una democracia incluyente centrada en los derechos. Pero ese no será un ejercicio tecnocrático ni despolitizado. El programa tropezará con fuerte oposición interna, porque el poder, los valores y los intereses de determinados grupos se ven amenazados por esos cambios. La ejecución requerirá una coalición comprometida de los medios de difusión, los movimientos populares y las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los órganos profesionales de magistrados y defensores de los derechos humanos. Esas reformas sólo son posibles con la participación activa de partidos políticos democráticos.

Otras reformas que podrían acompañar esas cuatro, como la descentralización, profundizarían la democracia al ampliar la participación. La descentralización por sí sola no promovería los derechos, pero al sumarse a esos cuatro

RECUADRO 3.12

**El criterio de John Le Carré sobre la política económica: ajuste estructural subrepticio**

Los ajustes estructurales han despertado fuertes pasiones. Sus partidarios han alegado que el bajo rendimiento se debía a las políticas deficientes, señalando la inutilidad de realizar enormes inversiones en proyectos en un entorno político adverso. Sus críticos señalan las consecuencias sociales negativas y la falta de afinamiento que entraña la aplicación general de «moldes» rudimentarios.

En ese debate con frecuencia se ha pasado por alto una deficiencia fundamental del proceso para negociar y aplicar esos programas, a saber, un nivel de secreto del que estarían orgullosos los mejores novelistas de espionaje, incluido el propio John Le Carré. Las políticas económicas que afectarán profundamente las vidas de numerosos ciudadanos con frecuencia se deciden en reuniones a puertas cerradas entre los ministros de finanzas y las instituciones financieras internacionales. Esa actuación en secreto sería considerada algo escandaloso en los países de muchos de los representantes de esas instituciones internacionales.

Ese proceso clandestino es fundamentalmente contrario al criterio de política económica basado en los derechos. Independientemente de los méritos del programa, el proceso

viola los derechos de participación y expresión y socava la rendición de cuentas. Esa es una negligencia particularmente grave ya que los ciudadanos excluidos del debate acerca de las opciones suelen ser los que tienen que soportar el peso del pago de las deudas contraídas.

No obstante, los representantes de las instituciones financieras internacionales reconocen cada vez más esa violación de los derechos. Joseph Stiglitz, economista principal del Banco Mundial de 1996 a 2000, ha expresado preocupación respecto de un proceso que ha dejado «un legado de sospechas y dudas. Los opositores ven en la condicionalidad del desarrollo un eco de los lazos coloniales... la interpretación generalizada es que el proceso de negociación de la condicionalidad de la política ha limitado la transparencia y la participación».

Dos aspectos importantes de la gestión económica son lograr un entorno normativo adecuado y cumplir las condiciones vinculadas a los préstamos para los proyectos que sean consecuentes con ese objetivo. Pero el proceso tiene que respetar derechos importantes si se quiere que los gobiernos y las naciones asuman la responsabilidad mediante la titularidad nacional de los programas.

Fuente: Stiglitz 1999a; Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.

pilares de la reforma podría fortalecer el gobierno democrático.

Todo esto puede resumirse en un programa político de 10 puntos para la democracia incluyente:

- Un poder judicial independiente es el pilar de un sistema de controles y equilibrios contra el poder arbitrario. Los nombramientos judiciales, la capacitación y el sistema de tribunales tienen que frenar la autoridad ejecutiva, no sucumbir a ella. El hecho de que las organizaciones populares puedan recurrir directamente al sistema judicial mediante litigios de interés público también ayuda a proteger los derechos.

La reforma de la policía tiene dos dimensiones. Es necesario proteger a la policía contra órdenes arbitrarias del sistema político y es necesario proteger a la población contra las violaciones de derechos perpetradas por la policía. Para ello se requiere vigilar la actuación de la policía y otras medidas para promover las normas de derechos humanos en la fuerza de la policía.

- Para asegurar la no discriminación contra las mujeres en la política se requieren diversas intervenciones, incluidas cuotas para el parlamento nacional y otros niveles de representación, particularmente el local.

- Debe promoverse la participación de las minorías en las estructuras de adopción de decisiones dándoles un peso especial en los procedimientos legislativos y propiciando que representantes de la oposición y de las minorías presidan comités parlamentarios.

- Para reducir las desigualdades horizontales se requieren medidas económicas. Los países tienen que considerar qué hacer y qué no hacer. Deben evitar la nacionalización de bienes económicos privados de las minorías privilegiadas y utilizar en cambio medidas económicas con objetivos específicos para promover la acumulación de bienes y las oportunidades de ingreso para las minorías pobres.

- La inviolabilidad del voto debe ser protegida por comisiones electorales autónomas, observadores internacionales y, en caso necesari-

o, por regímenes provisionales cuyo único objetivo sea transferir el poder de un régimen elegido a otro.

- Los partidos políticos deben ser internamente democráticos. Los dirigentes de los partidos deben ser elegidos y sustituidos mediante procesos abiertos y competitivos. Los partidos políticos deben adoptar códigos de conducta para la democracia interna y el comportamiento tolerante durante el proceso electoral.

- Los países que ya han sufrido un regreso a los gobiernos militares, o que temen el resurgimiento de las fuerzas autoritarias, podrían considerar la conveniencia de establecer una comisión de verdad y reconciliación para crear un entorno propicio a la democracia y al respeto de los derechos humanos.

- Los gobiernos deben crear el espacio político, y alentar las asociaciones, para vigilar y promover los derechos humanos. En última instancia, los gobiernos y la población se benefician cuando los medios de difusión son abiertos y las instituciones de la sociedad civil son libres, condiciones éstas que propician las asociaciones para crear normas de derechos humanos y establecer la rendición de cuentas en ese sentido.

- La política de desarrollo humano en beneficio de los pobres (y una distribución razonable de los recursos del crecimiento económico) son elementos esenciales para el avance institucional y jurídico en materia de derechos humanos. El proceso de formulación de políticas económicas tiene que respetar los derechos a la participación y la expresión. Además, el contenido de las políticas económicas en beneficio de los pobres tiene que estar encaminado a aumentar los recursos y orientar los programas hacia los sectores vulnerables (véase el capítulo 4).

La democracia, como se señaló antes, no es homogénea. Para desarrollar un marco de instituciones que se ajusten a la estructura y las circunstancias de un país se requieren medidas que propicien la diversidad. Felizmente, las naciones ya no se ven enfrentadas a la opción entre el autoritarismo y la democracia. La tarea para el siglo XXI consiste en profundizar y enriquecer las democracias frágiles.

**Comisiones de verdad y reconciliación—lista seleccionada**

| País         | Año de creación de la Comisión | Características principales   |
|--------------|--------------------------------|---|
| Bolivia      | 1982                           | Esta comisión se dedicó a desenterrar y documentar casos de desaparecidos bajo el gobierno militar, cuestión ésta de suma importancia en la transición de América del Sur a la democracia.  |
| Argentina    | 1983                           | Establecida por el Presidente Raúl Alfonsín, esta comisión estuvo integrada por escritores, magistrados, periodistas y legisladores. Su informe se centró en 9.000 desaparecidos bajo el gobierno militar.  |
| Filipinas    | 1986                           | Esta comisión, establecida por la Presidenta Corazón Aquino con facultades y mandato amplios para investigar la era de Marcos, no produjo un informe final.   |
| Chile        | 1990                           | Esta comisión, dirigida por el Senador Raúl Rettig, reunió pruebas acerca de veinte años de violaciones de los derechos humanos durante la época de Pinochet.   |
| Chad         | 1992                           | El Fiscal General del Chad dirigió esta comisión que examinó las violaciones de los derechos humanos y la corrupción.   |
| El Salvador  | 1992                           | Una característica distintiva de esta comisión fue su composición internacional que incluyó un ex presidente de Colombia, un ex ministro de relaciones exteriores de Venezuela y un profesor de derecho de la Universidad George Washington. Su informe, «De la locura a la esperanza», fue publicado por las Naciones Unidas en 1993.  |
| Alemania     | 1992                           | Esta comisión, encabezada por un miembro del parlamento de Alemania oriental, analizó 40 años de violaciones de los derechos humanos bajo el gobierno comunista en Alemania Oriental.   |
| Rwanda       | 1993                           | La Comisión de Rwanda, que es un modelo singular de comisión de la verdad, fue creada, financiada y auspiciada totalmente por organizaciones no gubernamentales internacionales en respuesta a una petición de una coalición de organizaciones rwandesas de derechos humanos. La comisión analizó el período de la guerra civil, de 1990 a 1993. Su informe fue ampliamente difundido en Rwanda. También se publicó en Europa y parece haber tenido gran efecto sobre las políticas de Bélgica y Francia, que habían estado implicadas en el conflicto de Rwanda. |
| Guatemala    | 1994                           | Esta famosa comisión fue establecida a raíz de un acuerdo de paz, después de 36 años de guerra civil. Su informe, "Recuerdo del Silencio", se entregó al gobierno y a los organismos internacionales en una ceremonia pública en Ciudad Guatemala. La comisión contó con una combinación de abogados extranjeros y nacionales.  |
| Haití        | 1994                           | Esta comisión fue establecida por el Presidente Jean-Bertrand Aristide y también contó con una combinación de miembros internacionales y nacionales, encabezada por un sociólogo. Requirió 14 meses para completar el informe de sus resultados.  |
| Uganda       | 1994                           | La comisión de seis miembros, creada por el Presidente Yoweri Museveni un año antes de la comisión de Sudáfrica, tenía un mandato explícito orientado hacia el futuro. Establecía claramente su objetivo de evitar la repetición de los eventos que traumatizaron a Uganda bajo Milton Obote e Idi Amin.  |
| Sudáfrica    | 1995                           | La comisión de verdad y reconciliación más conocida fue establecida por el parlamento en 1995. Presidida por el Arzobispo Desmond Tutu e integrada por 17 miembros, la comisión analizó 25 años de violaciones de los derechos humanos. Una de sus características más notables fue su extensa serie de audiencias públicas. La comisión presentó su informe al Presidente Nelson Mandela en 1998.  |
| Nigeria      | 1999                           | Esta comisión, establecida en junio de 1999 por el Presidente Olusegun Obasanjo, está encabezada por un magistrado superior y abarca un período de cerca de veinte años. Poco después de creada la comisión se vio inundada de comunicaciones.  |
| Sierra Leona | 1999                           | Esta comisión, establecida un mes después de la comisión de Nigeria, tiene disposiciones enérgicas de amnistía, lo que le permite conceder indultos e inmunidad judicial a los perpetradores. La comisión proporciona un foro público a las víctimas y a los perpetradores para analizar un pasado brutal.  |

Fuente: Hayner 1994; Estados Unidos. Institute of Peace 2000; Garton Ash 1998.