



Aportes Andinos N. 13 **Gobernabilidad, democracia y derechos humanos**

Democracia participativa y derechos humanos

*Arturo Peraza s.j.**

Contenido

1. Definición de Democracia
2. Derechos humanos y democracia
3. Democracia representativa vs. Democracia directa
4. La democracia participativa

El presente artículo pretende vincular la noción de democracia participativa con el respeto y desarrollo de los derechos humanos. Para ello partiremos por definir la democracia y sus elementos esenciales, luego establecer la relación que existe entre estos elementos y los derechos humanos en su integralidad para finalmente desarrollar las formas en que la democracia ha venido aconteciendo hasta llegar al modelo de participación, hacia el cual parece dirigirse buena parte de los experimentos democráticos hoy en día, descubriendo en dichas experiencias los avances que implican así como sus posibles desviaciones.

1. Definición de Democracia

Tratar de definir la democracia resulta ser un trabajo excesivamente arduo, pues esta palabra ha adquirido distintas connotaciones y es usada por diversas ideologías que pretenden bajo su sombra lograr cierto halo de legitimidad. Según Alf Ross la Democracia puede ser definida como:

... aquella forma de gobierno en que las funciones políticas son ejercidas por el pueblo con un máximo de intensidad, efectividad y latitud en los métodos parlamentarios. (1)

Por *intensidad* entiende la dimensión del grupo que participa. Así el ideal es el voto universal de todos los adultos. Por *efectividad* el grado en que el pueblo puede influir en la decisión. Así ésta es grande en la democracia directa, pero si se usa la democracia representativa la efectividad depende del grado de control que puede ejercer la población sobre sus representantes. Por último la *latitud* se refiere a los ámbitos en los cuales se ejerce la intensidad y la efectividad, así es distinto si sólo se elige y controla el parlamento que si ello incluye al poder ejecutivo y/o al judicial.

Para muchos la democracia es un simple mecanismo. Al ser un mecanismo pareciera aséptico en cuanto a valoraciones, pues debería admitir cualquier política material concreta, con tal que la misma respete el mecanismo democrático. Para esto la democracia comporta unas valoraciones determinadas. Estas valoraciones se resume en dos conceptos fundamentales: *libertad e igualdad*.

2. Derechos humanos y democracia

La democracia requiere de un conjunto de medios necesarios para su existencia. Esto supone un modo a través del cual el pueblo ejerce la titularidad de la soberanía, ya sea mediante mecanismos directos o mediante el control y elección de sus gobernantes, lo que supone al menos elecciones periódicas.

Tales elecciones suponen al menos cierta igualdad formal que permita a la población adulta su participación, pero a su vez la democracia necesita tender a crear mayores niveles de igualdad material que permitan cierta paridad en el acceso a las oportunidades de participación.

También supone la suficiente libertad como para asegurar la disidencia política en el marco de una competencia libre y policéntrica. Esto nos lleva a los mecanismos que aseguran tal libertad que no son otros que el respeto a los derechos humanos, en especial a través de su garantía fundamental que es la existencia del estado de derecho. Empecemos pues por abordar este aspecto.

a) Democracia y Libertad

La libertad es definida como ausencia de compulsión en aquellos campos que han sido delimitados como necesarios para la existencia del individuo. Estos no son más que lo que hoy conocemos como derechos individuales, civiles y políticos. Entre estos destaquemos para el campo político como imprescindibles: la libertad personal, de expresión y asociación.

Existe una innegable y fundamental relación entre la necesidad de respetar los *derechos humanos* y la democracia como concepto. Esta

relación es de carácter bidireccional. Por lo menos así lo entiende la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El concepto de derechos y libertades, y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. (2)

Justo esta relación es la que establece una gran diferencia entre autocracia y democracia, en especial en los casos en que se encubre una autocracia de mecanismos democráticos de funcionamiento. Esto se logra determinar en la medida en que se respeta los derechos humanos en su interdependencia e indivisibilidad.

Especial mención habría que hacer del derecho a la libertad de expresión que a su vez exige una plena libertad intelectual. Tal libertad intelectual solo es posible en la medida en que existe tolerancia y no dogmatismo, de forma tal que exista la posibilidad de una libre discusión de las ideas políticas, para desde allí postular *el principio mayoritario*. Este principio democrático de la mayoría solo es legítimo en la medida en que existe la posibilidad de la libre discusión de las ideas. Por eso si hay un derecho insito a la democracia, este es el de la libertad de expresión.

Así pues los derechos de la mayoría no son absolutos, pues estos tocan su límite en el momento que atentan contra las condiciones necesarias de existencia y dignidad de la minoría. En este sentido Sartori recuerda un axioma de Lord Acton

La prueba más segura para juzgar si un país es verdaderamente libre, es el quantum de seguridad de la gozan las minorías. (3)

La relación que debe existir entre la mayoría y la minoría, para que el sistema democrático pueda funcionar es buscar el máximo *consenso* posible, dejando al sistema electoral lo que no pueda ser consensuado siempre que no sean puntos que aborden derechos básicos de las personas.

En una democracia se supone que cada parte está dispuesta a tolerar las opiniones de los otros y a dejarse influenciar por las mismas, para lograr coincidencias. De manera tal que la discusión es el fundamento de la existencia misma de la democracia, entendiendo la misma no solo como simple intercambio de ideas contradictorias, sino como mecanismo de búsqueda de reales consensos.

Tal garantía de libertad es la que normativamente es aportada por los derechos humanos. Pero junto a la noción de derechos humanos hay que adjuntar como garantía básica y fundamental de tales derechos la noción de Estado de Derecho. Condición *sine quae non* para la vigencia de los derechos humanos. Podemos definir al Estado de Derecho como

(...) el tipo de Estado basado en la democracia y en el pluralismo, que supone: soberanía popular, creación del derecho por intervención o representación de los gobernados, predominio del consenso sobre la coerción en la gestión de las decisiones políticas fundamentales, separación y distribución de poderes, limitación y control del poder, independencia del controlante respecto del controlado, libertades

individuales y derechos sociales, pluralismo de partidos (ideas) y de grupos (intereses), posibilidad de permanente de alternancia en el acceso del poder, responsabilidad de los gobernantes, régimen de garantías y relativización de los dogmas oficiales. (4)

La ventaja de esta definición sobre una simple definición formal que diría algo como: Estado de Derecho es aquel en el cual el poder del Estado está sometido al derecho o a la ley, es que tales definiciones formalistas avalarían estados como el nacional socialista. De tal manera que hablar del Estado de Derecho hoy supone un conjunto de principios axiológicos y de medios necesarios para su propia existencia.

No basta hablar de un Estado de Derecho "formal", sino que hacemos referencia a un Estado de Derecho "material", fundado en los derechos humanos como derechos públicos subjetivos, que requieren ser salvaguardados a través del Estado de Derecho formal. De allí que se requiera hablar de la igualdad.

b) La Igualdad y Democracia

El segundo principio al que parece atenerse la idea de democracia es el principio de igualdad, por el cual no se busca afirmar un trato idéntico a todos los sujetos, sino que se busca excluir las diferencias arbitrarias o irrazonables. A esto se le denomina igualdad formal o igualdad ante la ley.

Ahora bien, junto a la idea de la igualdad formal habría que señalar la necesidad de la igualdad de oportunidades. Ésta se constituye en condición necesaria para la existencia de la democracia, pues es la mejor garantía y medio para la salvaguarda de la libertad.

La libertad, pues, y a la larga, no podrá subsistir sin igualdad. La igualdad es una condición necesaria de la democracia y la

democracia, por su parte de la libertad. (5)

En la misma dirección se ubica Rawls quien establece como necesarios dos principios que regulan la justicia en las relaciones humanas, éstos son el principio de libertad y el de igualdad de oportunidades. Sobre este segundo en concreto se refiere Rawls llamándolo principio de igualdad democrática por el cual las expectativas más elevadas de quienes están mejor situados son justas si, y solo si, funcionan como una parte del esquema que mejora las expectativas de los miembros menos favorecidos de la sociedad.

Este principio le es intrínseco al sistema democrático, porque es el único que permite hacer posible y viable el principio de libertad democrática por el cual cada individuo debe tener el ámbito máximo posible de libertad que sea compatible con el mismo grado que puedan tener los demás. Para universalizar tal libertad es necesario que las diferencias que existen por naturaleza, sean abordadas desde el principio de igualdad democrática, permitiendo un conjunto de relaciones en donde todos ganan y se hace posible un marco de libertad generalizada.

En el lenguaje de los derechos humanos hablaríamos de la integralidad de los derechos humanos en cuanto que los mismos son interdependientes, universales e indivisibles.

3. Democracia representativa vs. Democracia directa

La democracia se ha desarrollado a base de modelos que expresan de diversas formas los elementos que hemos definido como constitutivos de la misma:

a) La democracia directa

Históricamente el modelo que primero se desarrolló fue la llamada democracia directa. El gran teórico de este modelo fue Rousseau. Para él lo sustantivo es que debe existir identidad entre el sujeto y el objeto del poder, por lo menos a nivel de la formulación de las normas

generales. De allí que podamos definir la democracia directa como:

(...) aquella en la que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen. (6)

Hay unos modos a través de los cuales se expresa tal modo de democracia. Estos modos son:

- La asamblea abierta: Consiste en una reunión de la totalidad de los ciudadanos con derechos políticos a fin de tomar las decisiones propuestas a la asamblea.
- Referéndum: El cuerpo electoral es convocado a fin de que apruebe o no decisiones de las autoridades legislativas.
- Iniciativa: Derecho de una fracción de los ciudadanos a solicitar una consulta al cuerpo electoral sobre una acción legislativa. También se comprende por ella la capacidad de presentar un proyecto de ley al órgano legislativo.
- Veto: Se refiere a la capacidad del cuerpo electoral de abrogar una ley vigente a través de una consulta al cuerpo electoral.
- Plebiscito: Es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional. Se trata no de un acto jurídico en primera instancia, sino de un acto político que luego puede adquirir forma jurídica.
- Revocación: Es la facultad del cuerpo electoral de solicitar la destitución de un funcionario de naturaleza electiva.

El modelo está interesado en desarrollar el elemento de participación ciudadana y destaca el punto de la igualdad entre los ciudadanos. Tal modelo ha sido opuesto a la democracia representativa. Pero ante la inviabilidad en

grandes territorios de la democracia directa se ha planteado el modelo de democracia que podemos llamar refrendaria o plebiscitaria (aquí las uso como sinónimos).

En la democracia directa se supone el encuentro cara a cara para librar una discusión sobre lo que se ha de decidir. En el esquema de la democracia refrendaria no se libra tal discusión. El elector vota sobre unos supuestos preestablecidos, sin poder modificarlos, ni discutirlos.

Se establece un juego suma cero, donde el ganador se lleva todo y el perdedor lo pierde todo. El resultado es que en vez de superar los conflictos tal modelo tiende a agravarlos. Por otro lado el modelo plebiscitario tiende a establecer el principio de mayoría absoluta, violando de esta forma el principio de respeto a la minoría al cual ya hicimos referencia.

Por otro lado tal modelo es el mejor caldo de cultivo para los demagogos de siempre, pues es posible que lo que en pequeños grupos sería rechazado en virtud de la deliberación, en una reunión masiva sería aclamado

Michels (1966, pp. 60-61) lo decía en un renglón: "la masa es más fácil de dominar que el pequeño auditorio". Por este camino es por el que vence el demagogo, el manipulador por excelencia de la soberanía popular. El demagogo se apoya en las muchedumbres gritando que el pueblo siempre tiene la razón. (7)

b) La democracia representativa

El modelo representativo, parece salvaguardar como interés fundamental el principio de libertad. Por eso es conocido también bajo el apelativo de democracia liberal. Al hablar de democracia representativa se puede decir que "consiste en querer por la nación, en el orden constitucional; (...)" (8) Según el Dr. García Pelayo la idea de representación nace justamente de la idea de nación, pues citando a Esmein Nezdard, éste afirma:

La nación en que reside la soberanía, al no ser una persona real, sino una colectividad de individuos, no tiene voluntad por sí misma. El equivalente de esta voluntad indispensable para el ejercicio de la soberanía no puede encontrarse más que en las voluntades concordantes de un cierto número de individuos tomados del cuerpo de la nación.(9)

El mismo García Pelayo señala cuatro características de la doctrina democrática de la representación.

- a) Los representantes del poder público son legítimos en la medida en que representan a la nación y en propiedad esto aplica a aquellos que han sido designados por elección popular, de manera tal que la *autoritas* de un representante es mayor cuanto más inmediata sea la elección.
- b) El representante lo es de la nación entera y no del grupo o circuito electoral que lo ha elegido.
- c) No está sujeto a mandatos imperativos, por lo que el representante no es un mandatario ni un delegatario del pueblo.
- d) Tiene al individuo por centro, ya que supone que cada individuo es un voto.

¿Cuál es la justificación teórica de la democracia representativa tan atacada por Rousseau e incluso por los distintos movimientos que proponen la democracia directa? Según Vanossi (10) la representación política es una presunción según la cual el gobernante hará lo que el pueblo haría si ocupase su lugar. Esto es mucho presumir, por lo que el autor considera tal presunción como *iuris tantum*.

En todo caso también se dan motivaciones de carácter práctico: La imposibilidad de reunir en un mismo lugar a una población; las distancias

en territorios extensos; la imposibilidad de que exista un proceso de deliberación en medio de un tumulto; la falta de especialización en la labor política de la población, y otras por el estilo abonan la salida a un mecanismo representativo.

La democracia representativa usa como método por excelencia el sufragio para la elección de los representantes. Estos pueden ser electos directamente o de forma indirecta. El sufragio puede ser universal o limitado según participen todos los adultos que sean nacionales de ese estado o no (antes lo llamamos intensidad).

Hay en esos autores una sensación de oposición y contradicción entre la democracia representativa y la democracia directa. Pero tal oposición puede ser superada a través del modelo de democracia participativa.

4. La democracia participativa

Para el Equipo Académico de la Corporación Participación, la participación es:

"(...) interactuar, más o menos organizadamente, con quienes comparten ideales e intereses de vida para colaborar y enfrentar juntos eventuales resistencias, (...)" (11)

Pero podemos estar hablando de participación social y en el caso del presente trabajo el problema se circunscribe a un tipo de participación que es la participación política. Sergio Micco define la participación política como

"la acción voluntaria de los ciudadanos en orden a elegir a sus representantes (12) y a influir directa o indirectamente en las decisiones colectivizadas, aquellas que afectarán a todos en forma inescapable (13)

Dejando de lado por ahora la relación con la elección de representantes, destaquemos de esta definición el verbo *influir* y esto se hace sobre las decisiones. Así pues en este caso participación está vinculada a la idea de

influencia. La influencia se hace de forma organizada y en cuanto ciudadanos.

Digamos brevemente que la condición de ciudadano es aquella por la cual se le reconoce a una persona la capacidad de actuar en el ámbito político en una sociedad determinada. A una pregunta sobre ¿Cómo definiría Usted la participación ciudadana? El Dr. Darío I. Restrepo respondió:

Básicamente, cuando en la actualidad pensamos en participación ciudadana o comunitaria, o cuando hablamos de democracia participativa, nos referimos a la posibilidad que tienen los individuos en cuanto ciudadanos, las comunidades, las asociaciones de profesionales, los vecinos, las mujeres, los jóvenes y en definitiva los diferentes sectores de la sociedad, de participar en los asuntos de interés colectivo. Por ellos se llama democracia participativa. (...) el reclamo de participación ciudadana se da porque la comunidad tiene interés en estar informada, en decidir eventualmente, en controlar, en hacerse una opinión sobre el manejo de los recursos públicos de los programas.

(...) la democracia participativa es un proceso de consulta, de decisión o control de los ciudadanos ante las políticas públicas. (14)

La democracia participativa supone pues la información, consulta, control e incluso decisión de la comunidad en directo sobre aspectos de las políticas públicas. Lo importante no son los mecanismos sino el fondo de la propuesta que consiste en la influencia real de la sociedad civil sobre la sociedad política.

Luego ¿es un nuevo nombre para algo conocido como lo es la democracia directa? La cuestión es que la democracia participativa parece unirse a mecanismos representativos, parece suponerlos y necesitarlos. Luego no está

opuesta a la democracia representativa (como parecía estarlo la directa) sino necesitarla.

¿Qué decir de la democracia refrendaria? Habría que señalar que la diferencia estriba en tres aspectos. Uno en el hecho que la democracia participativa no busca como su razón de ser fundamental, fortalecer un liderazgo determinado, si bien ella modera la representación usando nuevos mecanismo de control sobre los funcionarios electos, a través de la revocación de mandato. En cambio la democracia refrendaria muchas veces tiene por fundamento ese fortalecimiento.

Lo segundo es que su ámbito por excelencia es el ámbito local, en cambio el modelo refrendario se pretende para la gran masa. Lo tercero se refiere a que la democracia refrendaria pretende sustituir a la democracia representativa, mientras que esto no es así en el modelo participativo.

La democracia participativa se afirma como un modo de moderación sobre los representantes, y esto se hace a través de las comunidades organizadas, quienes intentan influir de diversas formas a fin de lograr que una determinada política pública sea adoptada u otra evitada. Ella supone un proceso de crecimiento en el desarrollo de la responsabilidad política de la población, en la medida en que ésta es invitada a participar en las decisiones que afectan su entorno.

En ese sentido se enmarca tal proceso en lo dispuesto en el artículo 23.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y en el desarrollo que esta norma ha tenido en la Carta Democrática Interamericana en su artículo 2 al decir “*La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.*”

La participación supone necesariamente la interacción entre el Estado y la sociedad, interacción por la cual la sociedad civil penetra en el Estado. Así la participación ciudadana tiene dos dimensiones: a) es un medio de socialización de la política; b) es una forma de ampliar el campo de lo público hacia esferas de la sociedad civil y por ende de fortalecer a ésta.(15)

Al darse esta penetración de la sociedad civil en la sociedad política se evita uno de los posibles males de la democracia representativa que es la constitución de nuevas aristocracias fundadas en esquemas de partidos que se convierten en mecanismos inamovibles de líderes eternos. De allí que lo que la democracia participativa hoy garantiza es un acceso mayor al campo político, sin quedar este restringido a la participación a través de partidos, estableciendo una mayor garantía a los principios de libertad e igualdad base del sistema democrático y también de los derechos humanos.

Notas

1. Alf Ross. *¿Por qué democracia?* Centro de Estudios Constitucionales. Edición original Harvard University Press. Cambridge. 1952. Traducido por Roberto Vernengo. Madrid 1989. p. 96
2. Corte IDH, *El habeas corpus bajo suspensión de garantías*. Opinión Consultiva OC-8/87, 30 de enero de 1987, Párr. 26.
3. Giovanni Sartori: *¿Qué es la democracia?* Ediciones Taurus. España. 2003. p. 34.
4. Jorge Reinaldo Vanossi: *El Estado de Derecho En el Constitucionalismo Social*. Ediciones Eudeba. 3ª Edición. Buenos Aires. 2000. p. 44
5. Alf Ross: *¿Por qué Democracia?* Op cit. p. 137
6. Manuel García Pelayo: *Derecho Constitucional Comparado*. Ediciones Revista de Occidente. 5ª Edición. Madrid. p. 183.
7. Giovanni Sartori: *¿Qué es la Democracia?* Op Cit. p. 125.

8. Manuel García Pelayo: *Derecho Constitucional Comparado*. Op cit. p. 178
9. *Ibíd.* p. 179
10. Jorge Reinaldo Vanossi: *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social*. Op cit. p. 274
11. Equipo Académico Corporación Participa: *La Participación como un Valor*. En www.participa.cl p. 9
12. Llama la atención este elemento en la definición pues esto se supone propio de la democracia representativa, si bien es innegable que es el aspecto participativo de ésta.
13. Sergio Micco: *Comentario al texto Ciudadanía y Participación*. Citado por Equipo Académico Corporación Participa. En www.participa.cl . p. 16
14. AAVV: *Participación Ciudadana y Democracia*. Relatoría. COPRE 1998. p. 53
15. Nuria Cunill: *Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Caracas. 1991.

Arturo Peraza. Sacerdote jesuita. Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas.