

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

FABIÁN SALVIOLI

CDE
CENTRO DE
DOCUMENTACION
Y ESTUDIOS



Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.
Área de Género,
Sociedad y Políticas.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

FABIÁN SALVIOLI

CDE
CENTRO DE
DOCUMENTACION
Y ESTUDIOS



Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.
Área de Género,
Sociedad y Políticas.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Autor: Fabián Salvioli

Edición:

Centro de Documentación y Estudios - CDE, Paraguay
Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas -
Prigepp, Área de Género, Sociedad y Políticas, Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales - Flacso, Sede Argentina

Esta edición ha contado con el apoyo de Diakonia en el marco de su cooperación con el Centro de Documentación y Estudios.

Diseño:

Karina Palleros

Impresión:

SV servicios Gráficos
Tirada: 500 ejemplares

ISBN: 978-99989-935-2-5
Asunción, diciembre de 2024



Esta obra está disponible bajo licencia Creative Commons
Attribution 4.0 Internacional (CC BY SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es>

PRESENTACIÓN

Si hay un texto que necesitamos debatir ahora, es este, sobre el vínculo entre los derechos humanos y la democracia. ¿Por qué ahora? Porque estamos en un momento convulso de nuestras democracias latinoamericanas y claramente en las democracias de la Argentina y del Paraguay. Necesitamos tener más debate ciudadano para encontrar o retomar los caminos de fortalecimiento de las democracias de ciudadanía. Este trabajo nos muestra que, justamente, lo que puede dar a la ciudadanía un sentido de importancia de la democracia, es que su objetivo sea realizar efectivamente los derechos humanos de todas, de todos.

Fabián Salvioli nos recuerda que al final de la II Guerra Mundial se asumió colectivamente, como humanidad y como institucionalidad pública internacional, que los seres humanos tienen ciertos derechos que son inherentes, pero que no se habían reconocido como tales. Posiblemente, hubo que pasar por los horrores de esa Guerra, se tuvo que ver las bombas atómicas que caían sobre Hiroshima y Nagasaki e ir abriendo las puertas de los campos de concentración en Europa, para comprender que la humanidad no podía seguir más

por ese camino. Entonces, hubo acuerdo no solo para aprobar la Carta de las Naciones Unidas en 1945, sino, sobre todo, acordar la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Pero entre esos derechos no cabía aún la democracia, no se la mencionaba, ya que la mayor parte de la comunidad internacional nucleada en la ONU no era democrática.

Salvioli recorre el vínculo entre derechos humanos y democracia y nos dice que recién en la Conferencia de Viena de 1993 se reconoció colectivamente ese vínculo. Conferencia en la que se manifestó también que los derechos humanos de las mujeres forman parte de los derechos humanos universales. Expresa textualmente:

Dicho instrumento ya plasma definitivamente la idea de que democracia y derechos humanos presentan una relación que deviene indisoluble (el propio preámbulo refiere a condiciones de paz, democracia, justicia, igualdad, imperio de la ley, pluralismo, desarrollo, niveles de vida más elevados y solidaridad). En la parte dispositiva se sostiene que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente; que ella se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida; que en este contexto, la promoción y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional; y que finalmente la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero.

Tuvo que caer el muro de Berlín para hacerlo posible poco después de ese 1989 en el que también se derrumbó la dictadura de más de 34 años del general Alfredo Stroessner en el Paraguay.

La publicación de este artículo partió de una conferencia que Fabián Salvioli realizó en el Seminario sobre Democracia, Ciudadanía y Derechos Humanos de las Mujeres, del Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (Prigepp) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso),

Sede Argentina. Como las alumnas y los alumnos del Seminario participaron activamente en el debate que siguió a la conferencia, la dirección del Prigepp y la profesora del seminario decidieron hacer la desgrabación de la Conferencia y al terminarla, se le envió al profesor Salvioli. Con inmensa generosidad, él corrigió la desgrabación, le dio forma de artículo y le dijo a la profesora del Seminario, Line Bareiro, integrante del Centro de Documentación y Estudios (CDE-Paraguay) que podía publicarla si quería. Así, el Prigepp y el CDE acordaron publicar conjuntamente la Conferencia en formato digital y también en papel, gracias al apoyo de la organización sueca Diakonia.

Fabián Salvioli nos enseña que la obligación de los Estados democráticos es hoy la realización de los derechos humanos para todas las personas, en toda su diversidad, en el territorio de ese Estado, mediante políticas públicas. Nuestras instituciones comparten esa visión y esperan que este texto sirva como base para debatir, hacer educación ciudadana, repensar los caminos para democracias incluyentes, en las que rijan efectivamente los principios de igualdad y no discriminación que subyace a cada derecho humano.

Gracias Fabián, por ser tan generoso con tus saberes.

CDE
Paraguay

Prigepp, Flacso
Argentina

Democracia y derechos humanos

Fabián Salvioli¹

I

A pesar de que la relación entre *democracia* y *derechos humanos* resulta en principio evidente, a nivel histórico ello recién se hace patente —o en todo caso aceptable internacionalmente— en la última década del siglo XX. El concepto de derechos humanos es de fuente internacional; es decir, reconoce su origen disciplinar en el derecho internacional contemporáneo. Si bien muchos *derechos* de las personas ya estaban más que consagrados como tales a nivel nacional —en constituciones y leyes—, los *derechos humanos* emergen en el campo jurídico al fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando se asume colectivamente —por el conjunto de Estados integrantes de la comunidad internacional— que todas las personas tienen ciertos derechos inherentes, por el solo hecho de ser tales, y que los Estados deben garantizarlos sin discriminación de ningún tipo, independientemente del régimen de gobierno que se establezca para la conducción de la política pública.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada en 1789, puede ser considerada un antecedente de relevancia, pero de ninguna manera marca el nacimiento de los derechos humanos. Dicho texto excluía a más de la mitad de las personas; era un instrumento para «hombres» y «ciudadanos varones», las mujeres no estaban incluidas. Cuando Olympe de Gouges, una famosa escritora de la época, se reveló frente a dicha limitación y reclamó

1 Doctor en Ciencias Jurídicas; Director del Instituto y la Maestría en Derechos Humanos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina; ex presidente del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (2015-2016); Relator Especial de Naciones Unidas para la promoción de la Verdad, la Justicia, las Reparaciones y las Garantías de No Repetición (2018-2024). El presente artículo surge de una conferencia dictada por el autor en la Maestría del Prigepp - Flacso, Argentina en el mes de junio de 2023.

la adopción de una norma análoga bajo la forma de «*declaración sobre los derechos de la mujer y la ciudadana*»², no solamente se desoyó su solicitud, sino que tiempo después fue castigada y condenada a morir en la guillotina por su posicionamiento político en defensa de los Girondinos.

Este mismo análisis puede indicarse en relación con otro tipo de instrumentos como la Carta Magna de 1215, aplicable solamente a integrantes de la nobleza «*Barones*», que limitaba las facultades de la monarquía del Rey «Juan Sin Tierra» sobre aquellos, o a la Declaración Americana de 1776, resultado de la independencia de Estados Unidos de América respecto de la Corona británica. Todos estos instrumentos cuentan como antecedentes válidos porque implicaron determinadas barreras al poder establecido, pero no pueden considerarse como el *nacimiento* de los derechos humanos.

La construcción de los derechos humanos como ciencia jurídica se empieza a edificar recién al fin de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la adopción de la Carta de Naciones Unidas en 1945 y, en especial, con la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que fuera proclamada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de la entidad, sin registrar votos en contra.

En la arena internacional de aquella época, políticamente no era factible hablar de *democracia* como un sistema de gobierno que hace a un prerequisite necesario, *sine qua non*, para la garantía de los derechos humanos, porque existía una buena parte de este *sistema internacional* que estaba en manos de países que no eran en esencia democráticos y poseían como forma de gobierno otro tipo de regímenes.

La relación entre democracia y derechos humanos no se pudo patentizar de manera inmediata debido a que —más allá de que es a todas luces evidente que para garantizar los derechos humanos se requiere un sistema democrático y, al mismo tiempo, que no hay democracia sin derechos humanos— el marco internacional no permitía dejarlo sentado de esa manera.

Los instrumentos internacionales que abordaban la materia sortearon di-

2 Cuyo borrador ella misma redactó.

cho problema con frases y referencias indirectas en sus disposiciones, tales como «en el marco de una sociedad democrática», o simplemente consagrar los «derechos políticos» en tanto que derechos humanos, sin mencionar tipo de gobierno alguno. En efecto, los tratados de derechos humanos, cuando describen los capítulos respectivos que refieren a la limitación de derechos, indican que para que una restricción de derechos adoptada por un Estado Parte sea compatible con el régimen convencional, se tiene que dar «en el marco de una sociedad democrática» (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP], art. 4). Por su parte, en relación con los derechos políticos, el pacto internacional en la materia aprobado en 1966 indica que todas las personas ciudadanas en un Estado Parte tendrán derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos —directamente o por medio de representantes libremente elegidos—, a votar y a que se les elija en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad, y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (PIDCP, art. 25).

En el sistema interamericano esas dificultades existentes dentro de Naciones Unidas no se presentaron. Se plasmó la opción continental por el régimen democrático desde la propia adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos en 1948. Sin embargo, en sintonía con lo que se discutía en Naciones Unidas, al aprobar el primer instrumento de derechos humanos (la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, también de 1948³), se prefirió una redacción cautelosa y solo una disposición indicará que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de las demás, por la seguridad de todas ellas y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático (Declaración Americana, art. XXVIII). Pero, ya al adoptar el primer instrumento convencional del sistema interamericano (la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, de 1969) los Estados de la región dejaron patente la relación entre el sistema democrático y el respeto a los derechos y las libertades

3 Tanto la Carta de la Organización de los Estados Americanos como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre fueron aprobadas en la Novena Conferencia Interamericana de 1948.

fundamentales de las personas, marcando como característica el profundo vínculo que ata a los derechos humanos con el régimen del Estado de Derecho (Salvioli, 2020a, p. 48).

El problema al que se hace referencia en este acápite operó con fuerza dentro del sistema de Naciones Unidas, debido particularmente a su heterogeneidad política: un contexto de multiplicidad de Estados con diferentes tipos de sistemas de gobierno, y la brutal desconfianza entre los bloques antagónicos que protagonizaron la llamada *Guerra Fría*.

Esta relación, un tanto turbulenta, entre la noción de derechos humanos y la democracia desde el surgimiento de la Organización de las Naciones Unidas, se mantuvo a lo largo del tiempo en la esfera internacional por casi medio siglo.

II

¿En qué momento cambia este paradigma? La nueva perspectiva surge a partir de la caída del Muro de Berlín, cuando un sistema de relaciones internacionales diferente comienza a gestarse, y en particular se acelera desde lo disciplinar con la subsiguiente gran Cumbre de derechos humanos convocada por las Naciones Unidas, la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada entre el 14 y el 25 de junio de 1993 en la ciudad de Viena, capital de Austria.

En la célebre jornada del 25 de junio se adopta la Declaración y el Programa de Acción de Viena por el consenso de los Estados participantes en la citada Conferencia Mundial. Dicho instrumento ya plasma definitivamente la idea de que democracia y derechos humanos presentan una relación que deviene indisoluble (el propio preámbulo refiere a condiciones de paz, democracia, justicia, igualdad, imperio de la ley, pluralismo, desarrollo, niveles de vida más elevados y solidaridad). En la parte dispositiva se sostiene que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente; que ella se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar

su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida; que en este contexto, la promoción y la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional; y que finalmente la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero (Declaración y Programa de Acción de Viena, párr. 8).

Esta línea discursiva es la que siguen todos los instrumentos que emanan de las megaconferencias que continúan a Viena (entre ellos, la Plataforma de Acción de Beijing, adoptada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre Derechos de las Mujeres, la Plataforma de Acción de Copenhague que emergió de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Plan de Acción sobre Hábitat que se aprobó en Estambul, o el Plan de Acción sobre Seguridad Alimentaria que concluyó la Cumbre Mundial sobre Alimentación celebrada en Roma en 1998).

Más importante aún, ello se reflejó también en la práctica de los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, que ya estaban creados y funcionando: en 1965 se adopta la Convención para Eliminar la Discriminación Racial que entra en vigor en 1969, dando lugar a la creación del primer *órgano de tratados*, que es el Comité para Eliminar la Discriminación Racial y a partir de ahí se establecen otros —por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos en 1977, luego de que entrara en vigor un año antes el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos—. Ya iniciada la década de 1980 se crean el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Comité contra la Tortura y, al inicio de la década de 1990, el Comité de Derechos del Niño. Esos órganos, que comenzaron a trabajar bajo una lógica de manifestar preocupaciones en materia de derechos humanos bajo el mecanismo de examen de informes periódicos, o de determinar la responsabilidad internacional del Estado cuando estaban facultados a recibir denuncias individuales, evitaban referirse a *democracia*, entendiendo que no tenían habilitación para indicar cuál sistema político hay que tener en funcionamiento para garantizar los derechos contenidos en los tratados que tenían

por mandato interpretar y aplicar. A partir de la adopción de la Declaración y el Plan de Acción de Viena en 1993 ese *actuar prudente* de los comités dejó de estar presente y especialmente las observaciones finales de los órganos de tratados —como resultado del proceso de estudio de informes periódicos de los Estados— ya se refieren a *democracia* o a aspectos claramente inherentes a esta.

Cuando los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas evalúan Estados a través del sistema de examen de informes, analizan fundamentalmente la política pública. Estos mecanismos no tienen como resultado determinar la responsabilidad internacional por violación de derechos, sino identificar motivos de preocupación e indicar medidas que deben ser tomadas por el Estado examinado, a los efectos de cumplir más adecuadamente con las obligaciones que están establecidas en el tratado respectivo. En esta dinámica, los órganos de tratados empiezan ya **a valorar el funcionamiento democrático de las instituciones públicas**, y de esa manera a potenciar su rol de cooperación interactiva con los Estados, para que estos actúen adecuadamente y en consonancia con la obligación general de garantía.

III

¿Cómo cumplen los Estados con sus obligaciones? Repensándose, analizándose, reestructurándose y funcionando a partir del enfoque de derechos humanos. Repensar el régimen político desde esta perspectiva implica asumir que el Estado está solo para una cosa: respetar y garantizar los derechos humanos sin discriminación de todas las personas. No tiene otra función principal y ninguna actividad puede ir en dirección contraria. Por este motivo, una sociedad se *suicida* cuando apoya políticamente a posicionamientos ideológicos antiderechos. De esa manera, la política pública se dirigirá inevitablemente a subvertir los fines del Estado, generando discriminación, exclusión y negación de derechos inherentes, especialmente a colectivos en situación de vulnerabilidad.

Los derechos humanos no pueden, consecuentemente, ser una opción para quienes diagramen y ejecuten la política pública, u ocupen espacios en cual-

quier esfera del Estado (tanto a nivel de dirección como en el plano administrativo). Representan la herramienta cotidiana de labor para dichas personas.

Es imprescindible evitar enfoques reduccionistas o sectorizados. Los derechos humanos han de alcanzar de manera transversal a toda la política pública. No alcanza con que haya una secretaría de Estado específica en la materia, si luego el resto de las áreas estatales no trabajan en línea con las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos. Debido a ello, la formación y la capacitación en derechos humanos de las personas que ocupan espacios en la política pública y que trabajan en el Estado no puede considerarse una opción, sino una verdadera obligación. Si ello no se efectúa, simplemente el Estado va a fracasar en su rol y objetivos.

IV

La última década del siglo XX se ve acompañada por una indudable apertura internacionalista de los órdenes nacionales: las reformas constitucionales de una buena cantidad de Estados recogen instrumentos de derechos humanos, al tiempo que crecientemente se invocan ante los tribunales, que comienzan a aplicarlos de manera progresiva. Además, se elaboran teorías jurídicas progresistas como la del *bloque de constitucionalidad* —nutrida de contenido de derechos humanos— o la del *control de convencionalidad*, que convierte a los órganos del Estado en protagonistas directos de la aplicación de los instrumentos internacionales con el alcance que los órganos convencionales jurisdiccionales y no jurisdiccionales les han dado a los derechos a través de sus pronunciamientos. Asimismo, se crean instituciones nacionales y locales de derechos humanos (comisiones de derechos humanos, *ombudsperson*) como órganos extrapoder independientes dentro de los Estados.

Lo cierto es que los países se embarcaron en esta habilitación bien clara del derecho internacional de la persona humana y, en consecuencia, los derechos humanos comenzaron a ser más familiares en el plano doméstico. Se identifica la experimentación de una evidente progresividad en la utilización de mecanismos internacionales de derechos humanos, tanto de Naciones Unidas como

del Sistema Interamericano (lo que da cuenta del volumen de peticiones que se presentan ante la Comisión Interamericana).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos posee múltiples y clarísimas referencias a cuestiones democráticas en sus pronunciamientos. No tuvo empacho en referirse a la democracia muy tempranamente (en sus primeras opiniones consultivas) y, luego, incluso ha profundizado ese abordaje tanto en otras opiniones consultivas como en sentencias que emergen de su competencia jurisdiccional o contenciosa. A ello hay que agregar, finalmente, a la propia Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el año 2001⁴. Este es un instrumento jurídico que vincula claramente a la democracia con los derechos humanos, identificando elementos substanciales y perspectivas diferenciadas en materia de derechos humanos que hacen a la calidad del Estado de Derecho (Nikken, 2006).

V

La obligación de garantizar derechos humanos dentro de un Estado democrático se vincula directamente con el fin u objetivo principal del Estado de derecho. Hay dos deberes generales que tienen los Estados en materia de derechos humanos, conforme al derecho internacional, y un principio que atraviesa transversalmente a ambos: el deber de respetar los derechos, el deber de garantizarlos y el principio de no discriminación (Salvioli, 2020b).

Estos deberes generales son insuspendibles conforme al derecho internacional de la persona humana. Es decir, ninguna circunstancia, por excepcional que sea, habilita a los Estados a suspender el cumplimiento de dichas obligaciones. El principio rector de no discriminación también es insuspendible y se considera una disposición que goza de la más alta jerarquía, ya que es reconocida como norma imperativa que integra el llamado *orden público internacional (ius cogens)*.

4 La Carta Democrática Interamericana fue adoptada el 11 de septiembre de 2001 por la reunión extraordinaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en la ciudad de Lima.

Estos dos deberes generales y el principio *supra* citados son la base jurídica suficiente para la obligación de los Estados de desplegar la política pública en materia de derechos humanos. Cuando un Estado no lleva adelante las medidas para garantizar derechos en su funcionamiento, no se debe a la ausencia normativa sino a la falta de voluntad política de uno o más de sus órganos.

El *deber de respetar el ejercicio de los derechos* implica fundamentalmente para los poderes públicos una obligación de abstención, por medio de la cual el Estado no interfiere directa ni indirectamente en el disfrute de los derechos a nivel individual o colectivo.

La *obligación de garantía* posee a su vez *dos dimensiones: la primera se vincula con las violaciones a los derechos humanos*. El Estado debe tomar medidas de prevención como primer componente, para evitar violaciones de derechos que se puedan cometer tanto desde el Estado contra personas o colectivos, o entre particulares (asumiendo notoriedad, en ese sentido, el rol estatal para evitar casos de discriminación y violencia contra las mujeres, como los feminicidios).

Además, el Estado tiene que establecer un mecanismo de procedimiento para cuando hayan existido violaciones, que permita denunciarlas de manera sencilla y expedita (incluso abrir casos de oficio al tener información o sospecha fehaciente de que una o más violaciones se han cometido o se están perpetrando); sancionar a las personas que estuvieron implicadas en la violación (con la aplicación de la ley penal cuando corresponda y/o las medidas disciplinarias en casos específicos) y reparar a las víctimas bajo el criterio rector de la *reparación integral*.

Finalmente, en relación con las violaciones, el Estado debe tomar todas las medidas para que esos hechos no se repitan en el futuro. Ello requiere especialmente revisar la práctica institucional para identificar dónde estuvieron las fallas del Estado. Es de notar que aquí el deber de prevención aparece, asimismo, como una garantía de no repetición.

La *segunda dimensión* de la obligación general de garantía es mucho más compleja, consiste en *poner todo el aparato del Estado a efecto de que las personas puedan disfrutar efectivamente de sus derechos*. Es un deber de resul-

tado que requiere repensar toda la política pública en clave de derechos humanos, desterrando de una vez por todas la falsa premisa de las «generaciones» de derechos: no garantizar el derecho a la salud es una violación de derechos humanos, exactamente igual que practicar un acto de tortura; en todo caso, el Estado no se exime de su responsabilidad de violar algún derecho bajo la excusa de que cumple con otro. Por ello, la garantía de los derechos humanos requiere de Estados con estructuras robustas y un funcionamiento con alto grado de eficiencia. Sin Estado fuerte no se protegen los derechos humanos.

En el debate público contemporáneo se posicionan con fuerza voces antide-rechos que intentan reducir a los Estados, debilitarlos o quitarles presupuesto; ese no es el camino para lograr sociedades democráticas basadas en el respeto y la garantía de los derechos humanos. El Estado requiere robustez, eficiencia, y mecanismos idóneos para afrontar hechos de corrupción (un mal endémico y peligroso, que erosiona la credibilidad de la sociedad en la democracia).

La lucha contra la corrupción es un legítimo, urgente y necesario trabajo que tiene que encararse con seriedad; con la recuperación del sentido de servicio público, la rendición de cuentas y los controles estrictos a la utilización de fondos por medio de mecanismos idóneos de monitoreo. La corrupción atraviesa transversalmente al conjunto de los derechos humanos e impacta negativamente en su disfrute, lo que ha dado lugar a que en doctrina se visibilice un emergente *derecho humano a la transparencia en las políticas públicas* (Salvioli, 2008). La eficiencia del Estado no pasa por reducirlo, sino por interpelarlo en torno a cómo puede garantizar mejor los derechos y cómo lo hace actualmente; ello debería ser el centro del debate público.

VI

¿De qué hablamos cuando nos referimos a democracia? Hay serios problemas de calidad democrática en América Latina, las sociedades cada vez más descreen de los regímenes democráticos —asociados generalmente al fenómeno de la corrupción, e independientemente de que los gobiernos autoritarios o dictatoriales hayan sido o son igual o más corruptos—.

De todas maneras, hay varios hechos que indican la existencia, en todo el mundo y particularmente en América Latina, de sociedades democráticas más desde el punto de vista formal que substancial. Ello refiere, por ejemplo, a: partidos políticos que actúan como dueños del gobierno, gobiernos que actúan como propietarios de Estado; confusión de democracia con la exclusiva voluntad mayoritaria —sin considerar derechos de minorías o de colectivos en situación de vulnerabilidad—; reducción de la idea democrática al mero proceso de votación electoral periódico; tendencias constantes a la autocracia, evitar rotación en el poder, cambiar las reglas de juego a efectos de mantener el poder político, erosionar los órganos de control o cooptarlos, etcétera. Ello ha provocado, en especial, el surgimiento de fenómenos políticos antiderechos que reciben el apoyo de sectores concentrados de poder y de medios de comunicación, y recogen el llamado *voto protesta* de una parte importante de la sociedad, atravesada por el desencanto.

Por los motivos *supra* ya señalados se vive una época de crisis en cuanto a los valores que han sustentado los estándares de derechos humanos. En este marco, se erosiona la propia calidad democrática del Estado y asistimos al ascenso de gobiernos antiderechos en una buena cantidad de países. De esta manera, es cuanto menos arriesgado sostener que las democracias están consolidadas y que los eslóganes de *nunca más* se han convertido en una realidad fáctica. Las democracias se solidifican cuando desde los órganos del Estado todos los días se trabaja para ello y se alcanzan y muestran resultados en términos de garantía de derechos humanos. La calidad democrática de un Estado se mide en relación con indicadores que evalúan el grado de cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

A nivel interno, las instituciones nacionales de derechos humanos — *ombudsperson*, defensorías, etcétera— pueden jugar un rol más que importante y servirán de manera efectiva si realmente gozan de independencia y autonomía, sin devenir órganos al servicio de oficialismos u oposición. Lamentablemente, los mecanismos de selección de quienes titularizan estas entidades suelen permitir decisiones arbitrarias en desmedro de la calidad y la independencia y, en consecuencia, esos cuerpos que fueron creados con la idea de canalizar los reclamos de personas, grupos y colectivos en materia de derechos humanos, simplemente modifican su agenda fundante por razones políticas.

Es preocupante igualmente observar que allí donde realmente hay instituciones nacionales de derechos humanos independientes y autónomas, estas padecen de falta de poder, carecen de recursos humanos y materiales para cumplir su función y reciben fuertes ataques por parte de la autoridad política del Estado.

VII

Los derechos humanos representan no solamente la finalidad del Estado, sino que deben considerarse la fuente principal de la política pública en general y del derecho nacional en particular. Es el enfoque de derechos humanos —la *perspectiva pro persona*—, el que nos obliga a examinar situaciones y resolverlas de la manera más favorable a la garantía de los derechos: utilizando la norma jurídica de «mayor conveniencia» (entendiendo por ello la más garantizadora, independientemente de su origen nacional o internacional), haciendo cumplir el objeto y el fin de los instrumentos de derechos humanos y permitiendo que la disposición aplicada produzca su *efecto útil*, entre otras.

Así, no se puede interpretar en el plano local una norma de derechos humanos de manera tal que el resultado sea negarlos o desconocerlos; la interpretación, en todo caso, de un instrumento internacional tendrá el alcance que el órgano creado para interpretar y aplicar dicha norma a nivel internacional le ha reconocido a través de pronunciamientos emitidos (el Pacto de San José de Costa Rica, por lo que ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales por lo que ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer por lo que ha resaltado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, etcétera).

Adicionalmente, los enfoques particulares integran esta *perspectiva pro persona*: la dimensión de género en relación con los derechos humanos de las mujeres y de las personas LGBTI, los ajustes razonables y el diseño universal en lo que tiene que ver con derechos de las personas con discapacidad, la cos-

movisión en lo que se refiere a pueblos indígenas, el interés superior en lo que se relaciona con derechos de niños, niñas y adolescentes. Las producciones de los órganos internacionales implican, al mismo tiempo, fuentes jurídicas y una hoja de ruta ineludible para quienes confeccionan y ponen en práctica la política pública.

VIII

Considerando que la mayoría de las personas que diseñan y ejecutan la política pública en puestos de dirección y toma de decisiones cuentan con estudios universitarios, es indudable que la falta de política pública con enfoque de derechos humanos interpela a las casas de educación superior. Es imprescindible generar una nueva reforma universitaria, centrada en la educación en derechos humanos para todas las carreras profesionales (Salvioli, 2009). De esta manera, los poderes públicos estarán en mejor posición de cumplir su rol en el Estado democrático contemporáneo, generando garantía de derechos humanos sin discriminación, y evitando incurrir en responsabilidad internacional ante los órganos de monitoreo con competencia a nivel regional o mundial.

Referencias bibliográficas

Carta de la Organización de los Estados Americanos. Novena Conferencia Internacional Americana, 30 de abril de 1948.

Carta Democrática Interamericana. OEA, 11 de septiembre de 2001.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), OEA, 22 de noviembre de 1969.

Declaración y Programa de Acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Viena, 14 a 25 de junio de 1993.

Nikken, Pedro (2006), Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Interamericana. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos* 43; 13-53.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ONU, 16 de diciembre de 1966.

Salvioli, Fabián (2008). Transparencia y políticas públicas, dimensiones contemporáneas de los derechos humanos. En Joaquín González Ibáñez, Gustavo Ibáñez (eds.), *Derechos Humanos, relaciones internacionales y globalización*, Ediciones Jurídicas.

Salvioli, Fabián (2009). *La Universidad y la educación en el Siglo XXI. Los derechos humanos como pilares de la nueva Reforma Universitaria*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Salvioli, Fabián (2020a). *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: instrumentos, órganos, procedimientos y jurisprudencia*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Salvioli, Fabián (2020b). *Introducción a los Derechos Humanos. Concepto, fundamentos, características, obligaciones del Estado, y criterios de interpretación jurídica*. Tirant Lo Blanch.

Edición realizada con el apoyo de:

La gente
cambia
el mundo

Diakonia

ISBN: 978-99889-935-2-5



9 789998 993525