

El derecho a vivir en Democracia

Jesús María Casal

Sumario: I.- Introducción. II.- La democracia y sus dimensiones fundamentales. III.- La democracia constitucional y la democracia en la Constitución de 1999. 1.- La democracia constitucional. 2.- La Constitución de 1999. IV.- El derecho a vivir en democracia. 1.- La imbricación conceptual entre democracia y derechos humanos. 2.- La promoción o la defensa internacional de la democracia y la protección internacional de los derechos humanos. A.- En el marco de la Organización de las Naciones Unidas. B.- En la OEA y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. 3.- Un derecho a la democracia. V.- Los derechos humanos y su marco político-institucional democrático. VI.- Una reflexión final sobre los desafíos democráticos de Venezuela.

I.- Introducción

La democracia se ha consolidado como la mejor forma de gobierno en el mundo contemporáneo, al menos prescriptivamente, como deber ser, pese a que amplias regiones del planeta estén sometidas a sistemas no democráticos. Algunos de estos regímenes no democráticos son capaces incluso de mostrar resultados positivos en términos de crecimiento económico y estabilidad institucional. Sin embargo, la democracia exhibe la doble cualidad de, por un lado, sustentar el poder de gobernar en la voluntad popular como fuente de legitimación y en el reconocimiento de la igualdad política y, por otro lado, de estar normalmente en condiciones de dar respuesta a los problemas de las sociedades en que rige, considerando los intereses de todos los grupos o de la mayoría de ellos y evitando situaciones de franca exclusión o segregación¹. No se trata de que sea necesariamente y en todos los órdenes el más eficiente o eficaz, sino de que garantiza las libertades del ser humano y su proyección en el plano de la autodefinición política y puede alcanzar objetivos plausibles de gestión.

Estos progresos de la democracia se han visto reflejados en el Derecho Internacional Público, pues por distintas vías y en diversos ámbitos se han establecido principios y mecanismos que propenden a la promoción o defensa de la democracia. No puede afirmarse que este sea, de acuerdo con las fuentes jurídicas internacionales, el único sistema político aceptable a nivel universal, al menos si partimos de una definición densa, integral o completa de la democracia, pero sí hay aspectos medulares de este sistema que tienen garantía internacional en el marco de las Naciones Unidas, principalmente desde la óptica de los derechos humanos, a lo cual se suman sistemas regionales, incluyendo a los de protección internacional de los derechos humanos, así como acuerdos de integración u otros afines que resguardan contenidos democráticos fundamentales. Por su parte, el Derecho Constitucional da cuenta de la transnacionalización de las ideas democráticas, ya que las Constituciones mayoritariamente han plasmado los postulados correspondientes y a menudo han sido

¹ Ver, entre otros, Dahl, Robert, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999, pp. 55 y ss.; Sen, Amartya, *Development as freedom*, Oxford, Oxford University, 2001, pp. 146 y ss.

ellas mismas, en mayor o menor medida, expresión de la soberanía popular. La democracia constitucional es por eso un concepto que trasciende a la dogmática constitucional nacional y se coloca en un plano más abstracto, que facilita el estudio y la evaluación comparativa². Tanto en una como en otra esfera se han profundizado determinadas vertientes de la democracia, la cual se ha hecho más ambiciosa en la esfera de la participación y a veces también de la deliberación.

El objeto de este trabajo es examinar lo que genéricamente denominaremos el derecho a vivir en democracia, expresión bajo la cual se pretende aludir a un sistema basado en una serie de derechos humanos directamente vinculados con el proceso democrático, reconocidos en convenciones o declaraciones internacionales y en textos constitucionales, como el derecho al sufragio activo y pasivo o al uso de otros medios de participación en los asuntos públicos, el derecho de asociación y de reunión y la libertad de expresión, junto a los demás derechos humanos. Más aún, en la esfera internacional se ha afianzado la promoción de la democracia y está germinado un derecho a la democracia, cuya autonomía como derecho y cuyo alcance son materia controvertida, el cual puede servir de fundamento al derecho a vivir en democracia al que se ha hecho mención. Bajo una u otra aproximación, lo que se quiere destacar es que con respaldo en los derechos humanos y otras fuentes, nacionales e internacionales, se perfila un derecho a vivir en democracia, concebido como categoría que puede ser útil para aglutinar los esfuerzos dirigidos a desmontar las barreras que hoy impiden ejercer una auténtica participación democrática y a erigir una genuina institucionalidad democrática.

Al hablar del derecho a vivir en democracia no se quiere adoptar una perspectiva pasiva o estática, sino una activa o dinámica. La democracia no es simplemente un componente más del entorno social en que tenemos derecho a desarrollar nuestro proyecto de vida, sino que ella depende, como sistema político o forma de gobierno, del ejercicio que hagamos de nuestros derechos de participación, lo cual le impondrá una u otra impronta. Esto presupone que sean removidos los obstáculos que nos privan del derecho a elegir periódicamente a los gobernantes en comicios libres, equitativos y transparentes, o que limitan indebidamente nuestra libertad de expresión o nuestros derechos a la información, a la asociación y a la reunión o manifestación.

Para abordar esta temática será necesario considerar los pilares conceptuales y los elementos fundamentales de la democracia, así como las bases normativas de un posible derecho a la democracia. Igualmente, habrá que destacar la conexión de la democracia con los derechos típicos o directamente relacionados con el desenvolvimiento democrático y con los derechos humanos en general. Este análisis se sustenta en aportes provenientes de distintas disciplinas, aunque prevalecerá el enfoque jurídico-internacional y constitucional. También se examinará la idea de la democracia reflejada en la Constitución de 1999.

² Ver Correa Henao, Magdalena y Robledo Silva, Paula, *Diseño institucional del Estado democrático en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.

Este trabajo no responde a un interés puro ni preponderantemente teórico sino que se gesta en medio de las preocupaciones concretas de una sociedad que ha sido despojada de las condiciones básicas para una existencia digna y cuyos integrantes han asistido, desde uno u otro rol o postura política, a la demolición de las instituciones democráticas. De esa misma sociedad han surgido los principales factores y actores desencadenantes de ese naufragio, y al pensar en el futuro es importante hacer un inventario de errores y de responsables. Pero el propósito de este texto no es ese, sino más bien incorporar el derecho a vivir en democracia como una perspectiva desde la cual sea posible arrostrar los desafíos de la reconstrucción institucional y económico-social. No con la pretensión de que sea el concepto que articule las otras contribuciones o visiones que han sido o sean planteadas con ese fin, sino como un componente más de esa tarea común.

Más allá de las diferencias ideológicas y de las preferencias de partido que hay en el país, un objetivo institucional primordial para su recuperación es reinstaurar o levantar un sistema democrático en el que esas diferencias encuentren un marco adecuado para su expresión y su proyección en la acción y la organización política. Las luchas que hoy se libran contra un gobierno autoritario apuntan precisamente a restituir la vigencia de la Constitución y recuperar la democracia, junto a la garantía de los derechos humanos, y el derecho a vivir en democracia puede apuntalar los fines compartidos entre quienes profesan corrientes diversas de pensamiento y robustecer las iniciativas que se estén llevando a cabo, al vincularlas con un derecho de todos y de cada uno a la democracia. Este derecho propende además a incluir al mayor número posible de actores en el proceso de reivindicación democrática, ya que no es admisible discriminación alguna en el goce o ejercicio de derechos humanos. Cada cual asumirá las consecuencias de sus actos y las responsabilidades que correspondan deberán ser impuestas, con arreglo a un verdadero Estado de Derecho. Pero el camino común de la democratización es abierto o inclusivo por definición. La recuperación democrática es obviamente un proceso no un momento, aunque esté hecha de episodios determinantes y de logros específicos, y en ese recorrido el derecho a vivir en democracia es un reclamo y puede ser un acicate y una orientación constante para el porvenir.

Conviene apuntar que, desde una óptica global, un derecho a la democracia sería la cristalización de acontecimientos históricos, declaraciones y encuentros internacionales, tratados, sentencias, resoluciones y otros actos que han estado dirigidos a resguardar los sistemas democráticos o los derechos en que se sustentan ante agresiones o amenazas de diverso origen. La referencia a ese derecho no podría explicarse sin tener en cuenta el camino que ha debido transitarse para la aceptación general o extendida de la democracia como un arreglo o ingeniería institucional para el ejercicio legítimo del poder. Esta ruta ha estado y sigue estando llena de escollos.

En virtud de una larga evolución, la democracia moderna ha avanzado en la realización de sus propias ideas fundacionales, desde el sufragio masculino y censitario hasta el sufragio universal, y en su expansión, a causa de su adopción en los más diversos contextos nacionales. Pero estos progresos no han estado exentos de dificultades.

Regímenes de diverso signo político se han calificado de democráticos, por su pretendida conexión con el pueblo y su soberanía, sin que ello implique un compromiso genuino. El afianzamiento de la democracia como modelo de ejercicio legítimo del poder desató una lucha por conquistarla o adulterarla en sus fundamentos conceptuales, de modo que al amparo de esa elástica democracia pudieran desplegarse las más heterogéneas agendas ideológicas, aun cuando desconocieran los derechos de libre, plural e igual participación política sobre los que dicho sistema gravita. La fuerza de la democracia como forma de organización política, tanto en lo interno como en lo internacional, condujo a que muchas discrepancias de fondo con sus postulados se tradujeran no en el rechazo de esa forma de gobierno sino en su reconceptualización, con el fin no solo de defender la propia visión de la democracia sino también de definirla antagónicamente respecto de otra considerada insuficiente o engañosa. De allí la alusión peyorativa a una democracia puramente formal o burguesa, a la cual se contraponía una democracia real, material o popular. La caída del muro de Berlín y el naufragio de regímenes comunistas en Europa Central y Oriental, junto a las oleadas democratizadoras o redemocratizadoras ocurridas en diversas latitudes en el último tercio del siglo XX, alimentaron la esperanza en un triunfo definitivo de la democracia, pero los hechos pondrían pronto en entredicho tal expectativa³.

Más recientemente se ha agudizado la preocupación por el socavamiento de la democracia desde adentro, en atención a la extendida irrupción de liderazgos personalistas y populistas que ignoran y a corto o mediano plazo perforan la institucionalidad democrática que les permitió llegar al poder. El “antipluralismo moral”⁴ que distingue muchos de estos fenómenos horada los pilares democráticos y propicia la captura política e ideológica de las estructuras del poder público y de instancias sociales, a partir de la exacerbación de las diferencias en las posiciones y del estímulo de la polarización política y social. Estos líderes se declaran democráticos, al ufanarse por su supuesta capacidad para interpretar y hacer valer directamente la voluntad del pueblo, mientras menoscaban la representación política y someten a los órganos constitucionales de control⁵. La propagación de pretendidas democracias populistas o iliberales ha acentuado el desplazamiento del debate sobre la democracia hacia el interior del concepto y hace más necesaria la identificación de los procesos de erosión o regresión en curso y el apuntalamiento de los principios que soportan el sistema democrático. Frente a estas adversidades el derecho a la democracia, o los derechos humanos en su especial trascendencia democrática, pueden jugar un papel capital como muros jurídicos de contención ante tendencias regresivas y bases para la articulación de esfuerzos nacionales e internacionales que dejen oportunamente al descubierto excesos cometidos y activen mecanismos internacionales de control.

En medio de estos y otros desafíos, la democracia muestra su resiliencia y la capacidad de regenerarse desde sus propios fundamentos. Hace frente a problemas tradicionales como el cuestionamiento de los partidos y de la representatividad, aunque

³ Ver Held, David, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza, 2012, pp. 311 y ss.

⁴ Werner-Müller, J., “What Is Populism?”, Pennsylvania, University of Pennsylvania, 2016, pp. 31 y ss.

⁵ Scheppele, K., “Autocratic Legalism”, *The University of Chicago Law Review* 85, 2018, pp. 557 y ss.

en un contexto cambiante, y encara nuevos retos como la formación de la opinión pública y el desarrollo de la política a través de las redes sociales y de los espacios propios de la era digital, todo ello en interacción con una creciente complejidad que la democracia debe estar en condiciones de comprender⁶. Los derechos humanos son también aquí factores primordiales para la canalización de estas oportunidades de expresión y de participación.

II.- La democracia y sus dimensiones fundamentales

Con la democracia ocurre que, en la misma medida en que nos parece evidente su significación, resulta difícil hallar una definición que la abarque en toda su riqueza conceptual. Los respectivos intentos están además inevitablemente marcados por la postura teórica o filosófica desde la cual es concebida. Lo que se dice y lo que se calla al hacerlo suele traslucir notoriamente las visiones de fondo, las posiciones políticas o las circunstancias históricas de la correspondiente enunciación. No es extraño que así sea, dado que tras la adhesión a la democracia se hallan postulados que entroncan bien con el relativismo como explicación de la regla de la mayoría, bien con la libertad como valor inherente a la dignidad del ser humano que se despliega en la esfera pública, bien con el protagonismo popular como vía para la emancipación social, entre otras concepciones divergentes. Desde las nociones calificadas de mínimas o descriptivas de la democracia⁷, pasando por las definiciones negativas y llegando a otras más sustantivas⁸, tras la fórmula propuesta hay raíces profundas filosóficas o políticas que sustentan las disonancias textuales, las cuales a menudo van más allá de los matices o acentos. Ello es reflejo de la variedad de teorías o modelos de la democracia⁹. Sin pretender terciar en estas discrepancias, conviene hacer una aproximación al concepto de democracia.

La célebre formulación de Lincoln, contenida en su discurso en Gettysburg, en 1863, sigue inspirando muchas elaboraciones conceptuales sobre la democracia. Ello por su capacidad para recoger el espíritu del gobierno democrático¹⁰: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Subyace allí la noción del autogobierno, sobre la cual se erigen los sistemas democráticos. En la democracia la legitimación política proviene de la voluntad popular, dado que el pueblo participa en la toma de las decisiones colectivas y, al hacerlo, es al mismo tiempo autor y destinatario de las reglas que se fijen para atender los asuntos públicos. De este modo la democracia es el gobierno del

⁶ Innerarity, Daniel, *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2020, pp. 11 y ss.

⁷ Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, 2003, 250 y ss.; Bobbio, Norberto, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1991; pp. 4 y ss.; Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, México, FCE/IIJ-UNAM, 2006, 140 y ss. Para una definición descriptiva ver Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992, p. 43.

⁸ Como concepción sustantiva de la democracia ver Dworkin, Ronald, *Liberalismo, Constitución y Democracia*, Buenos Aires, La Isla de la Luna, 2004; entre otros de sus trabajos.

⁹ Ver, entre otros, Held, *op. cit.*, pp. 31 y ss.

¹⁰ Sartori, G. *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Taurus, 2007, p. 39.

pueblo sobre sí mismo¹¹. Pero como la distinción entre gobernantes y gobernados no desaparece, es conveniente resaltar la vertiente finalista de aquella fórmula, que se ve reflejada en esta certera aseveración: “Habrá democracia en la medida en que exista una sociedad abierta donde la relación entre gobernantes y gobernados se base en la premisa de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, de que el gobierno existe para el pueblo y no viceversa”¹².

La tesis de la identidad entre gobernantes y gobernados no se corresponde con el funcionamiento efectivo de los sistemas generalmente considerados democráticos¹³. Una mayoría del pueblo puede hacer valer sus preferencias para la formación del gobierno y el desarrollo de determinadas políticas, lo cual presupone tener en cuenta a las minorías, que también pertenecen al pueblo soberano desde el postulado de la igualdad política. Además, la democracia no consiste simplemente en la realización irrestricta de la voluntad de la mayoría, ya que la admisión y protección del pluralismo de concepciones y de la posibilidad del relevo en el ejercicio del poder se traducen en límites a esa voluntad. Aquí obviamente influyen las posiciones de fondo sobre la democracia. Si la libertad individual está en la base de la legitimación política democrática, junto con la manifestación de la voluntad colectiva, resulta claro que el autogobierno no puede serlo en detrimento de los espacios de autonomía personal que ese proceso de legitimación presupone. La defensa de la dignidad de la persona, que excluye la instrumentalización del ser humano a una dominación colectiva, y los derechos humanos como precondiciones de la democracia son otras perspectivas desde las cuales la soberanía popular, como principio de legitimación, implica que ningún órgano estatal, ni siquiera el pueblo mediante procedimientos de decisión de la democracia directa, puede ostentar una facultad realmente soberana o absoluta¹⁴. Desde otras corrientes de pensamiento se han puesto también de relieve las conexiones entre la autonomía privada y la autonomía política¹⁵.

Una enunciación ilustrativa de los contenidos democráticos básicos comprende: la idea de la autodeterminación de ciudadanos con iguales derechos; legitimación directa o indirecta del poder público por los ciudadanos; elecciones libres y periódicas; libre formación de la opinión pública, lo que presupone libertad de expresión, de reunión y de comunicación en general; libre organización de las fuerzas políticas, permitiendo una competencia abierta entre opiniones, generalmente concretada en un sistema multipartidista; la toma de decisiones después de un proceso deliberativo y, como regla, de acuerdo con el voto mayoritario, pero garantizando, al mismo tiempo, los derechos de las minorías, de modo que el proceso político se mantenga abierto y las minorías puedan convertirse en mayorías¹⁶.

¹¹ *Ibíd.*, p. 37.

¹² *Ibíd.*, p. 39.

¹³ Böckenförde, E.-W., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Trotta, Madrid, 2000, pp. 136 y ss.

¹⁴ Maritain, Jaques, *Christianity and Democracy*, San Francisco, Ignatius, 2011, pp. 35 y ss.

¹⁵ Habermas, Jürgen, *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1992, pp. 112 y ss.

¹⁶ Sommermann, K.-P., “Citizen Participation in Multi-Level Democracies: An Introduction”, en Fraenkel-Haeberle, C., Kropp, S., Palermo, F. y Sommermann, K.-P. (Ed.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden y Boston, Brill Nijhoff, 2015, pp. 2 y ss.

La democracia conjuga la soberanía popular con el pluralismo político y el respeto a las minorías que este exige. Esto solo es posible si están amparadas las libertades para formar partidos políticos, según la ideología o doctrina que se profese, y para desplegar la acción política por medios diversos, lo cual pone nuevamente de relieve las necesarias limitaciones al poder político. Para algunos la idea de los límites a la voluntad popular es externa al concepto de democracia, pero hay buenas razones para sostener que no es así, al menos no lo es para la democracia de los modernos. La democracia moderna o liberal no puede entenderse sin apreciar los límites intrínsecos a la voluntad de la mayoría que lleva consigo.

La difundida tesis de Dahl sobre la igualdad política como premisa fundamental de la democracia sirve para explicar este planteamiento. Según este autor, un proceso que pueda calificarse como completamente democrático debe satisfacer estos criterios: participación efectiva, igualdad de voto, control de la agenda política, comprensión ilustrada acerca de las decisiones políticas e inclusión de todos los adultos en los derechos de ciudadanía¹⁷. Se trata de condiciones ideales de un proceso democrático. Esta visión demanda y no excluye la idea de los límites. Esa igualdad política está vinculada al respeto de derechos como la libertad de expresión, la libertad de asociación y de reunión, el derecho al sufragio activo y pasivo, entre otros. Reclama además estructuras y principios jurídicos que resguarden esas libertades, al configurar garantías jurisdiccionales y de otra índole y al organizar y distribuir el poder de tal forma que se evite su concentración y el despotismo. El propio Dahl ha afirmado que la democracia exige la garantía de ciertos derechos fundamentales¹⁸. Sartori ha sido categórico al sostener que la democracia consiste en "el gobierno limitado de la mayoría", ya que presupone el respeto de los derechos de las minorías¹⁹. La idea de la representación política, normalmente preponderante, aunque con alcance diverso, en las democracias contemporáneas significa también una cierta contención institucional del poder del pueblo.

Por tanto, en una democracia la fuente del ejercicio legítimo del poder estatal reside en la voluntad del pueblo, que se expresa a través de elecciones periódicas y diversos mecanismos de participación, basados en el reconocimiento de la igualdad política. Las distintas manifestaciones del poder del Estado surgen de la soberanía popular y deben tenerla como sustento último. El circuito de participación política debe ser el que en efecto fundamente el ejercicio del poder público. Los ciudadanos gozan del derecho a tomar decisiones sobre las políticas directamente o a través de sus representantes, lo que evoca la idea del autogobierno²⁰, que no debe estar reñida con la existencia o incluso preferencia de los procedimientos deliberativos de decisión. La libertad individual es uno de los pilares de este proceso de legitimación, lo que ayuda

¹⁷ Dahl, Robert, *Democracy and its critics*, New Haven/London, Yale University, 1989, pp. 106 y ss.

¹⁸ Ver especialmente Dahl, *La democracia...*, *op. cit.*, pp. 55 y ss.

¹⁹ Sartori, G., *The theory of democracy revisited*, New Jersey, Chatham House, 1987, p. 31.

²⁰ Böckenförde, *op. cit.*, pp. 76 y ss.; Schultze, R.-O., "Demokratie", en Nohlen, D. y Schultze, R.-O., *Lexikon der Politikwissenschaft 1*, München, Beck, 2002, pp. 121 y ss.

precisamente a comprender que la realización de la voluntad de la mayoría deja de ser democrática cuando se despliega a expensas de las libertades de la persona²¹.

Pueden identificarse, en síntesis, tres dimensiones concurrentes distintivas de la democracia: las elecciones libres y justas y los derechos de participación política en general, lo que implica también la protección de las minorías y la posibilidad de alternancia; los derechos que salvaguardan la autonomía privada y resguardan la proyección de las libertades individuales en la esfera pública; y el Estado de Derecho²². En sus contenidos medulares se encuentran, además, los derechos humanos en general, y otros principios de gobierno ligados a las dimensiones señaladas. La literatura comparada sobre la democracia tiende a conferir especial importancia a la deliberación democrática y a la existencia de obligaciones de rendición de cuentas y de mecanismos de acceso a la información, así como al control social sobre la gestión estatal y, en general, a la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como a enfatizar la conexión entre la democracia y el conjunto de los derechos humanos²³.

Huelga decir, por último, que la democracia puede experimentar tensiones entre las fuerzas conceptuales internas que la nutren, que se ven agudizadas o atenuadas en función del contexto histórico-político y socioeconómico, tanto nacional como internacional y, sobre todo, de las agendas y programas desarrollados por las organizaciones políticas y por los gobiernos. La plasmación concreta que reciba la democracia en un ordenamiento constitucional puede también avivar pugnas. Las diferencias entre los modelos de democracia hacen aún más patente la lucha conceptual y los combates políticos que en este terreno pueden tener lugar y que son capaces de desplazar el eje del proceso democrático en una dirección más representativa o más participativa, por ejemplo, frente a lo cual la propia democracia ha de ser el marco adecuado para la resolución de esos conflictos.

²¹ Starck, C., “Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee”, en Isensee, J. y Kirchhof, P. (eds.), *Demokratische Willensbildung — die Staatsorgane des Bundes*, III, Heidelberg, C. F. Müller, 1989, pp. 3 y ss.

²² Con un enfoque similar ver Ginsburg, T. and Huq, A. Z., *How to save a constitutional democracy*, Chicago/London, The University of Chicago, 2018, p. 9; O’Donnell, G., “Democracy, Law, and Comparative Politics, Studies” in *Comparative International Development* 36, 2001, pp. 7 y ss.

²³ Palumbo, Antonino, *Models of deliberative democracy*, Londres-Nueva York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2018, pp. 31 y ss.; Sergio Ortiz, Leroux/Morales Guzmán, Jesús Carlos, “República y democracia deliberativa: claves para su convergencia teórica”, *Acta sociológica*, vol. 71, 2016, pp. 123 y ss.; Morales Antoniazzi, Mariela, *Protección Supranacional de la democracia en Suramérica. Un estudio sobre el acervo del ius constitutionale commune*, México, UNAM, 2015, pp. 151 y ss.; Arango, Rodolfo (Ed.), *Filosofía de la democracia*, Bogotá, Siglo del Hombre, 2007, pp. 125 y ss.; Salazar Ugarte, P., *op. cit.*, pp. 140 y ss.; Gomes Canotilho, J., *Direito Constitucional*, Coimbra, Almedina, 1995, pp. 426 y ss.

III.- La democracia constitucional y la democracia en la Constitución de 1999

1.- La democracia constitucional

La comprensión de la democracia antes bosquejada tiene afinidad con la categoría de la democracia constitucional, que combina la soberanía popular y la limitación y control del ejercicio del poder²⁴. El calificativo "constitucional" pone de relieve la existencia de esas limitaciones e indica que, por lo general, están incorporadas a una Constitución, como norma suprema que emana del pueblo en el ejercicio de su poder constituyente. Mediante la Constitución se definen la organización política fundamental y los principios cardinales que están a salvo de la lucha política ordinaria. Una vez instaurados, los órganos del poder público deben someter su actuación a este marco constitucional y el pueblo también debe respetarlo, sin perjuicio de que pueda recurrir una vez más a su poder constituyente. En una versión más sustancial, que compartimos, la Constitución se asocia al ideal rector del constitucionalismo y, por tanto, a la garantía de los derechos del ser humano y a la división de poderes como fórmula puesta al servicio de la libertad.

El principio democrático es uno de los ejes sobre los que gravita el sistema constitucional democrático, el cual se corresponde con exigencias antes expuestas. Este principio alude no solo a la fuente de la legitimación del poder público, la soberanía popular, sino también a la manera de preservar y actualizar esa legitimación y de traducirla en ejercicio de poder público y en control sobre los gobernantes. Quedan por tanto comprendidos bajo tal principio: el reconocimiento sin discriminación de la ciudadanía y del derecho al sufragio activo y pasivo, así como, en general, de la igualdad de los derechos de participación política; la organización periódica de elecciones competitivas; el principio mayoritario y el respeto a las minorías; la preservación del pluralismo político y de las libertades que le son inherentes; la vinculación de toda manifestación de poder público con el proceso de legitimación democrática, y la consideración de los espacios de configuración normativa del legislador, entre otros componentes²⁵, todo lo cual presupone ciertas garantías medulares de un Estado de Derecho.

La democracia constitucional introduce algo específico en el sistema democrático, dado que implica el establecimiento de normas, órganos y procedimientos que encauzan el despliegue de la voluntad política y que determinan los límites que esta no debe sobrepasar. Se trata de límites reflejados en la propia distribución del poder (separación de poderes), en las normas constitucionales que protegen principios y derechos fundamentales y en los mecanismos institucionales creados para garantizar su observancia. Cuando se dice que "el complemento constitucional" en la expresión

²⁴ Ginsburg y Huq, *op. cit.*, pp. 9 y ss.; Salazar Ugarte, *op. cit.*, pp. 140 y ss.

²⁵ Ver, entre otros, Böckenförde, *op. cit.*, pp. 47 y ss.; Starck, "Grundrechtliche...", *op. cit.*, pp. 17 y ss.; Hesse, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Müller, Heidelberg, 1993, pp. 58 y ss.

democracia constitucional “es más bien una invasión en el concepto guía”²⁶, se deja traslucir por un lado una visión de la democracia pero se pone el acento también en que el arreglo sobre el ejercicio del poder recogido en la Constitución configura normativamente el marco del desenvolvimiento de la democracia. Por más que se afirme que en la democracia el pueblo hace y deshace las Constituciones, con lo que volveríamos al punto de partida de la autodeterminación irrestricta, lo cierto es que las estructuras y postulados de la democracia constitucional, más aún desde el ángulo del constitucionalismo y el Estado de Derecho, propenden conscientemente a colocar linderos al proceso político y a las mayorías, que van más allá de lo que a primera vista apreciamos. La división de poderes, la protección de los derechos fundamentales por un poder judicial independiente, la existencia de una jurisdicción constitucional que revisa la constitucionalidad de las leyes y está facultada para anularlas si contradicen la Constitución, y que en muchos países se pronuncia también sobre la licitud formal y material de las reformas constitucionales, todo esto es un tejido institucional que sirve de tamiz para la expresión de la voluntad política. La democracia constitucional genera o alberga, pues, tensiones, como la que se produce entre la voluntad de las mayorías vertida en la ley y la supremacía constitucional, las cuales admiten distintas soluciones institucionales, según los sistemas políticos, las tradiciones y la cultura jurídica y política.

Pero en una democracia constitucional no solo este último apelativo acota la democracia, sino que también el concepto base perfila la constitucionalidad. La Constitución de una democracia, como ideal, debe emanar de procesos plurales, participativos y deliberativos, en los que hayan sido seriamente consideradas las más diversas opiniones. De acuerdo con las circunstancias de su gestación, algunas propenderán a una regulación mínima, mientras que otras serán más prolíficas. Algunas serán elaboradas con respaldo en amplios y densos consensos entre las fuerzas participantes, mientras que otras serán expresión de una ruptura que repercutirá en la dinámica constituyente. Pero desde la óptica democrática es importante que se preserve la distinción entre la Constitución como marco para la convivencia, la competencia y la alternancia política entre fuerzas e ideologías distintas e incluso contrarias, y los respectivos programas de gobierno o plataformas ideológicas o de partido. No se trata de que las Constituciones deban ser neutrales o deban plasmar solo disposiciones formales y omitir normas materiales, limitándose a prever ciertas reglas de juego, sino de que tengan al pluralismo como principio, también durante su elaboración, de modo que el empeño en incorporar en el texto constitucional determinadas doctrinas particulares o de asegurar las propias banderas de lucha no sobrecargue unilateralmente la Constitución hasta el punto de restarle aptitud para orientar con apertura el proceso democrático.

Las Constituciones, por otra parte, dan a la democracia una corporeidad particular y tienden a apuntalar algunas de sus posibles corrientes configuradoras. Algunas responden más al esquema clásico de la democracia representativa, mientras que otras tratan de adoptar fórmulas de la democracia directa o semidirecta o apuestan por

²⁶ Hassemer, W., “Jurisdicción constitucional en una democracia”, en Hassemer y otros, *La jurisdicción constitucional, democracia y Estado de Derecho*, Caracas, UCAB, 2005, p. 30.

una democracia participativa, con las diversas manifestaciones que este a su vez puede tener. Importa por ello referirse a la idea de la democracia en la Constitución de 1999.

2.- La Constitución de 1999

La Constitución venezolana de 1999 consagra un sistema democrático, el cual es definido a partir del paradigma de la “sociedad democrática, participativa y protagónica” a la que se refiere el preámbulo de la Constitución. Abordar en detalle los fundamentos y el alcance del cambio constitucional de 1999 en esta materia sobrepasaría el propósito de este trabajo, pero es importante tratarlos, aunque sea someramente. Varias disposiciones de la Constitución se corresponden con ese planteamiento, que tuvo pretensiones refundacionales. Lo ponen de manifiesto, entre otros, los artículos 5 y 6 de la Constitución, ya que el primero alude al ejercicio directo e indirecto de la soberanía popular, en ese orden. El segundo suprime el carácter representativo del gobierno al que se refería el artículo 3 de la Constitución de 1961, y lo sustituye por la mención a la naturaleza electiva y participativa del gobierno y a la revocabilidad de los mandatos. Este cambio es significativo, porque el artículo 6 de la actual Constitución y el artículo 3 de la de 1961 se remontan, con modificaciones, a la Constitución de 1830, que estableció, en su artículo 6, principios inderogables por futuras revisiones constitucionales²⁷. A diferencia del Proyecto de Reforma General de la Constitución elaborado por la Comisión Bicameral de Revisión Constitucional (1992), que planteaba añadir el calificativo de participativo junto al de representativo, se optó por eliminar este último término. Adicionalmente, el artículo 70 de la Constitución enuncia un conjunto de “medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía”, entre los cuales se encuentra la asamblea de ciudadanos, “cuyas decisiones serán de carácter vinculante”, así como una serie de espacios sociales, laborales o económicos que también serían expresión de esa soberanía y de ese protagonismo. Otras normas de la Constitución abonan esta politización, colectivización o estatización en algunas esferas sociales o económicas²⁸, que puesta en conexión con el paradigma de la “sociedad” participativa y protagónica tiende a adquirir una cierta organicidad.

Ello se vincula con la extendida afirmación de que la democracia participativa es un principio transversal a la Constitución. La reivindicación de una democracia (social y) participativa fue una idea central de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente promovida en 1999. Así se expresaba en una de las preguntas formuladas al pueblo en el referendo del 25 de abril de 1999. La cuestionada Exposición de Motivos de la Constitución se refiere en este sentido al “tránsito de la democracia representativa a una democracia participativa y protagónica”. Más allá de su plasmación en los referendos y otros mecanismos de participación directa o semi-directa, la democracia participativa de la Constitución de 1999 se proyecta sobre la regulación de la institucionalidad del Estado, que opta por minusvalorar o preterir las

²⁷ Art. 6.º El gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo.

²⁸ Ver, por ejemplo, la forma en que se reconocen determinados derechos (art. 102); la imposición de ciertos deberes relacionados con la participación (art. 132); y algunos de los principios rectores del régimen socioeconómico (art. 299).

instancias representativas y los partidos políticos como forma de organización para la actividad política. La opción por el unicameralismo, en una Constitución que proclama la naturaleza federal del Estado y en una tradición constitucional como la nuestra, es una manifestación clara de la minusvaloración de la representación política. Ello se refleja también en el tratamiento de ámbitos de desarrollo de la persona, que son inscritos en la realización de determinados fines públicos y, en general, en la forma en que se concibe la relación entre el Estado y la Sociedad, cuya separación propende a diluirse.

Los antecedentes de la idea de una democracia participativa para Venezuela se encuentran en debates promovidos en el país al menos desde los años 70 del siglo pasado²⁹, que se intensificaron a mediados de los 80, en el contexto de la crisis de los partidos como instancias mediadoras para la participación política. Los movimientos que en esos años apostaron por el reconocimiento de la sociedad civil como actor relevante en la esfera pública respondieron en parte a la aspiración a una mayor participación ciudadana, pero eran a la vez expresión de la voluntad de hacer política desde espacios distintos a los partidos, los cuales eran percibidos como elitescos o cogollocráticos, poco permeables a nuevos liderazgos y proclives al tráfico de influencias y otras formas de corrupción. Los reclamos de mayor participación surgieron, en parte, con un carácter polémico respecto de los medios tradicionales de organización para la acción política, hasta tal punto que algunos desembocaron en la propuesta de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, tesis que años después sería tomada por Hugo Chávez.

De acuerdo con lo resuelto en la convocatoria constituyente de 1999, el texto constitucional acogió diversos elementos participativos, pero es discutible que haya adoptado un específico y coherente “modelo” de democracia participativa. Normalmente las Constituciones no reproducen modelos o sistemas teóricos puros, pero no es ocioso advertir que tampoco en este caso ha ocurrido. Más bien pareciera que detrás de la idea participativa de la Constitución hay un conjunto heterogéneo de aportes ideológicos con una inspiración y radicalidad diversas³⁰. Ello se explica porque la misma noción de democracia participativa puede tener alcances diferentes.

Está claro que la Constitución apuesta por una democracia participativa, la cual intenta superar las supuestas deficiencias de la democracia representativa. Esta decisión está presente desde la misma gestación del proceso constituyente, que fue adelantado al margen de los procedimientos de revisión de la Constitución de 1961 y eclipsando la normatividad del Estado de Derecho. La sentencia de la antigua Corte Suprema de Justicia del 19 de enero de 1999, que quiso colocar un puente de normatividad entre esta Constitución y su desmoronamiento, puso la primera piedra de la actual democracia participativa, ya que se fundamentó, entre otros argumentos, en la premisa de que en una democracia participativa el pueblo debía poder ejercer el poder constituyente sin ataduras resultantes de la Constitución en vigor, transformando de

²⁹ López Maya, Margarita, *Democracia Participativa en Venezuela (1999-2010)*, Caracas, Fundación Centro Gumilla/UCAB, 2011, pp. 7 y ss.

³⁰ Ídem.

esa forma la democracia representativa reflejada en el artículo 4 de aquella Constitución, al menos en su fase o momento terminal, en una de carácter participativo. Pero la Constitución de 1999, aunque intentó ocultarlos, dejó en pie los principales pilares del sistema representativo. Algunas opiniones ilustran el afán rupturista y al mismo tiempo las líneas de continuidad presentes en esta Constitución³¹. Tanto las elecciones como el carácter no imperativo del mandato parlamentario, que es compatible con la rendición de cuentas a los electores, y los estrictos requisitos impuestos para la activación por iniciativa popular y la eficacia de los referendos de carácter decisorio, incluyendo a la revocatoria del mandato, junto a la regulación constitucional general sobre el ejercicio del poder público, se avienen con el esquema democrático-representativo. A lo anterior ha de agregarse el reconocimiento constitucional del derecho de todo ciudadano a participar “libremente” en los asuntos públicos, “directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas”. Esta aproximación desde el derecho a la participación política y los demás derechos humanos, que tienen valor preeminente según la propia Constitución (art. 2), puede ayudar a enderezar muchas formulaciones del texto constitucional, en especial al tener en cuenta y observar los estándares interamericanos. Lo dicho no obsta para que surjan tensiones con las disposiciones y el paradigma antes esbozados.

La propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se ha referido a la base representativa del sistema político en la Constitución vigente, en una sentencia interpretativa de su artículo 71³², que no está exenta de puntos contrastantes con posturas previas y posteriores de la misma Sala y que respondió a intereses políticos, pero que recoge una lectura posible de la Constitución. En esta ocasión la Sala Constitucional sostuvo que la Constitución “funda las bases axiológicas e institucionales para profundizar la democracia en Venezuela, al completar las tradicionales formas e instancias representativas de los sistemas democráticos contemporáneos, con novedosos y efectivos mecanismos y medios de participación...”. Con lo cual la decisión constitucional favorable a la democracia participativa es interpretada como un esfuerzo por complementar, perfeccionar o mejorar la democracia representativa. De ahí la referencia a la necesidad de “superar los déficits de gobernabilidad” que habían afectado al sistema político, mediante esta ampliación de la participación. La Sala añadió, citando a Bobbio, que “la democracia participativa no se opone a la democracia representativa, por el contrario, aquélla no implica sino el perfeccionamiento o complemento de ésta”. Esta visión fue reforzada con la invocación de la concepción de la democracia de la Carta Democrática Interamericana (CDI)³³. El

³¹ “La Constitución se rige por el principio de la democracia participativa y protagónica, que a diferencia de la democracia representativa, implica la concepción de un pueblo protagonizando directamente su destino, o por medio de representantes electos que deben rendir cuentas de su actuación, así como responder ante sus electores por su programa de acción comprometido en las elecciones, y cuyo mandato es revocable por decisión popular”; Combellas, Ricardo, “Bases institucionales de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela” en *Memoria Política (Universidad de Carabobo)*, 8, 2003, pp. 11 y ss.

³² Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 23/2003.

³³ “...como lo afirma la Carta Democrática Interamericana suscrita el 11 de septiembre de 2001 en Lima, capital de la República del Perú, el carácter participativo de la democracia en Venezuela en los diferentes ámbitos de la actividad pública tiende progresivamente a la consolidación de los valores democráticos y a la libertad y la solidaridad en los distintos niveles político-territoriales en que se

valor decisorio de algunos mecanismos de participación política habría de determinarse en función de su regulación concreta³⁴.

De acuerdo con la Constitución, el ejercicio directo de la soberanía por el pueblo no implica una negación de la normatividad constitucional, ya que dicho ejercicio solo es admisible “en la forma prevista en esta Constitución y en la ley” (art. 5). Es decir, ello no significa que el pueblo se coloque al margen o por encima del Estado de Derecho; solo indica que los respectivos cauces de participación están directamente a su alcance y puede hacer uso de ellos por sí mismo, en las condiciones constitucionales y legales, mientras que en el despliegue de la soberanía mediante el sufragio se eligen representantes, que tendrán en sus manos los correspondientes mecanismos de acción y toma de decisiones. En ambos casos la soberanía está sometida o domesticada por la normatividad constitucional. Por otra parte, el mandato constitucional de respetar la dignidad de la persona y el libre desenvolvimiento de su personalidad se opone a interpretaciones que la conviertan en simple instrumento de procesos estatales (arts. 3 y 20), lo cual resulta apuntalado por la garantía constitucional de los derechos inherentes al ser humano no enumerados y la apertura del orden constitucional al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (arts. 19, 22 y 23).

Quedan por supuesto problemas sin resolver en orden a la compatibilización de la representación con la participación directa y parece en todo caso inherente al diseño constitucional la existencia de choques entre ambas vertientes de la democracia plasmada constitucionalmente. Una tarea difícil es armonizar el Estado de Derecho y la representación democrática con los factores de disolución de la distinción entre Estado y sociedad presentes en la Constitución de 1999, pero esta diferenciación sigue teniendo sustento en la Constitución. Tal distinción, que no ha de confundirse con la rígida separación característica del orden político decimonónico, es imprescindible para garantizar las libertades y la autonomía sobre las que gravita el Estado de Derecho.

Hubiera sido interesante esbozar la evolución que ha tenido en la práctica la idea participativa de la Constitución de 1999, pero nos limitaremos a advertir que el esquema participativo de esa Constitución en rigor no ha sido implementado. La participación desde la comunidad libremente organizada fue sustituida o envilecida por

distribuye el Poder Público a lo largo y ancho de la República, y por ello mismo, si bien la democracia representativa es la base del Estado de derecho y de los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, ésta se refuerza y profundiza únicamente con la participación y protagonismo permanente, ético y responsable de la ciudadanía”; ídem.

³⁴ Esta sentencia estuvo precedida y fue sucedida por decisiones en mayor o menor medida contrastantes con ella en la cuestión relativa a las relaciones entre la institucionalidad representativa y la participación directa. Serias críticas merece, en sus conclusiones y en sus fundamentos, la sentencia en la cual se sostuvo que lo dicho por el pueblo en un referendo consultivo u otros referendos no solamente tiene alcance decisorio sino es manifestación del “poder constituyente” (Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1490/2000), criterio que implicaría la completa disolución de la normatividad constitucional. También es objetable la visión de la participación subyacente a las decisiones que estimaron compatible con los principios fundamentales de la Constitución la revisión constitucional para hacer posible la reelección indefinida o sucesiva (Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1488/2006).

cauces controlados políticamente desde el Ejecutivo Nacional, que han servido como canales de distribución clientelar de recursos, ello sin perjuicio de las experiencias positivas de participación y empoderamiento comunitario que pese a la manipulación oficial hayan tenido lugar. La mejor prueba de esta afirmación se encuentra en que la ley relativa a los medios de participación política previstos en el artículo 70 de la Constitución aún no ha sido aprobada. Esta debía ser, en un orden constitucional como el de 1999, una legislación prioritaria con miras a la consolidación de la democracia participativa, pero aún no ha sido sancionada. Después de muchos años de mora del legislador en la materia, y de algunas normativas parciales, se precipitó en diciembre de 2010 la avalancha legislativa sobre el Poder Popular y el Estado comunal, pese a lo cual muchos mecanismos enunciados en el artículo 70 siguen sin desarrollo legal. En particular, no ha sido dictada la ley sobre los referendos, que están bloqueados en la práctica, con aval del Tribunal Supremo de Justicia y del Consejo Nacional Electoral, cuando pretenden ser activados por iniciativa popular.

Algunas instancias de supuesta participación en el ámbito político y socioeconómico se encuentran reguladas en las leyes del poder popular, las cuales, sin embargo, al imponer el control estatal y el socialismo, responden a una lógica extraña a la de la Constitución, ya que esta reconoce al pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico, y parte de la libre organización de la comunidad como base de la participación (arts. 2 y 62). A lo cual se suma el socavamiento de la institucionalidad federal y de la organización político territorial que supone el Estado comunal, así como el desconocimiento del papel que los Estados y Municipios deben jugar en la interacción de lo público con lo asociativo y comunitario (art. 184 de la Constitución). El texto del Proyecto de Reforma Constitucional del 2007 es una prueba de que, incluso para los principales promotores de la Constitución de 1999, el proyecto supuestamente participativo que en el 2007 querían impulsar no cabía, ni cabe, en esta Constitución.

Lo cierto es que, en virtud de la adopción del denominado Estado comunal³⁵, se ha establecido legalmente al socialismo como ideología vinculante y las estructuras del llamado poder popular han minado las facultades de las entidades político-territoriales previstas en la Constitución, todo en beneficio de la concentración de poderes en el Presidente de la República. La evolución de los últimos años ha conducido a que incluso la institucionalidad representativa nacional haya sido liquidada, como lo demuestra el desconocimiento de la Asamblea Nacional tras las elecciones de diciembre de 2015. Adicionalmente, en 2017 fue implantada una pretendida asamblea nacional constituyente, sin permitir que el pueblo decidiera sobre el ejercicio de su poder constituyente³⁶, lo cual implicó lanzar al mar los últimos vestigios de la participación y de la democracia contempladas en la Constitución, para seguir a flote y navegar en una dirección francamente autoritaria.

³⁵ Para una crítica del Estado comunal, ver Brewer-Carías, Allan, *Sobre la democracia*, Caracas, EJV, 2019, pp. 205 y ss. Esta organización comunal se corresponde en teoría con uno de los modelos de democracia analizados por Held, basado en el pensamiento de Marx; Held, *op. cit.*, pp. 145 y ss.

³⁶ Ver Brewer-Carías, Allan y García Soto, Carlos (Coord.), *Estudios sobre la Asamblea Nacional Constituyente y su inconstitucional convocatoria en 2017*, Caracas/Bogotá, Editorial Jurídica Venezolana/Temis, 2017.

Restaría por considerar si la Constitución de 1999 es en su contenido contraria a la democracia, tal como fue conceptualizada en el apartado II. Hay ciertamente elementos normativos en la Constitución que propenden al desequilibrio entre los poderes, en favor del Presidente de la República: se ampliaron las atribuciones del Presidente, en temas como los ascensos militares a los altos rangos, al haberse eliminado la exigencia de aprobación parlamentaria; la fijación del número, la organización y las competencias de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, que ahora puede hacerse mediante decreto, dentro de los principios y lineamientos establecidos por una ley orgánica, y la emisión de decretos con fuerza de ley, que ya no están circunscritos a la materia económico-financiera, como señalaba la Constitución de 1961. Igualmente, se debilitó al Poder Legislativo, al suprimir el bicameralismo; se previó la facultad presidencial de disolver la Asamblea Nacional, bajo ciertas condiciones; se extendió el periodo presidencial a seis años y se introdujo la reelección presidencial inmediata, por una sola vez. El federalismo y la descentralización apenas avanzaron respecto de lo que se había logrado desde 1989, con la elección popular de Gobernadores y la transferencia de competencias del poder nacional a los Estados, y en algunos aspectos hubo modificaciones regresivas, como la remisión de la división político-territorial a una ley orgánica y la eliminación del bicameralismo. El concepto de seguridad de la Nación fue sobredimensionado y el replanteamiento del rol de las fuerzas armadas, que incluye su participación activa en el desarrollo nacional, representaba en su contexto un riesgo. La mayor presencia del Estado en la esfera económica y social implicaba también peligros, a los que han de sumarse los antes esbozados, al referirnos a la idea de la participación reflejada en la Constitución.

Sin embargo, la Constitución no recoge de modo homogéneo una tendencia a la concentración de poderes incompatible con la democracia. La disolución presidencial de la Asamblea Nacional quedó sujeta a requisitos de difícil cumplimiento, que la propia Asamblea Nacional puede administrar; se clarificaron las potestades parlamentarias de control e investigación; se exigió una mayoría calificada para la aprobación de las leyes de habilitación o de delegación; se fijó un periodo de cinco años para la Asamblea Nacional, distinto al periodo presidencial; se consagraron principios fundamentales de un Estado de Derecho, entre ellos la independencia judicial, y controles institucionales diversos; se reconoció un extenso elenco de derechos, así como una franca apertura de la Constitución al derecho y a la protección internacional de los derechos humanos, y se estableció una regulación estricta respecto de los estados de excepción. La propia legitimidad del sistema político quedó supeditada a la adhesión a los derechos humanos y a los principios democráticos.

Si bien hay serios problemas en el diseño constitucional, a los que ha de añadirse la introducción de la posibilidad de la reelección indefinida en el 2009, que favorecen la concentración de poderes, el continuismo y orientaciones estatistas, y deben ser corregidos, no parece que el texto constitucional de 1999 haya sobrepasado las fronteras de una Constitución de contenido democrático. La clave de la degeneración autoritaria característica de este ciclo político ha estado principalmente en la dinámica política y en la praxis institucional. El propio proceso constituyente de 1999 fue responsable del naufragio de la naciente Constitución, en virtud del régimen de transición del poder público aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente, que

postergó la vigencia plena de la Constitución, interinato o paréntesis constitucional durante el cual fueron capturados políticamente los órganos de control, entre los que se ha destacado la Sala Constitucional, como protagonista en el desmantelamiento de la institucionalidad democrática prevista en la Constitución. El ejercicio del poder se fue haciendo cada vez más autoritario, a expensas de la Constitución y del Estado democrático de Derecho. Algunas disposiciones constitucionales facilitaron esta degeneración, pero esta no se hubiera producido, o al menos no merced a la Constitución, si los aspectos constitucionales de garantía de derechos y de control y limitación del poder público hubieran sido respetados. El Proyecto de Reforma Constitucional del 2007, que por negar el pluralismo político y por otras razones desbordaba los moldes democráticos, es nuevamente ilustrativo de lo que la llamada revolución bolivariana quería realmente lograr y de los límites que para ello representaba la Constitución de 1999. El reconocimiento por el Consejo Nacional Electoral del resultado negativo del referendo era también indicativo del hilo democrático que, a pesar de todos los abusos cometidos inconstitucionalmente, aún no se había roto por completo.

Desde entonces el proceso de desmantelamiento de la institucionalidad democrática se ha profundizado significativamente³⁷. Ya con la actitud asumida por Hugo Chávez ante el rechazo popular de la propuesta de reforma constitucional de 2007, que consistió en seguir adelante por otros medios en la implementación de sus postulados, incluyendo la reiteración en el 2009 de su iniciativa para la modificación constitucional destinada a hacer posible nueva e indefinidamente su reelección en la Presidencia de la República, se había abierto una grieta en la estructura democrático-constitucional que se iría ensanchando progresivamente. Ello porque a partir de allí el gobierno se sintió facultado para determinar lo que era mejor para el pueblo, esto es, el socialismo del siglo XXI, sin que fuera decisivo lo que los propios electores pudieran considerar al respecto. De allí las críticas de Chávez al resultado del referendo de 2007³⁸, en el que parte importante del electorado chavista se abstuvo de votar; en el fondo el liderazgo chavista pensaba que su derrota había sido producto de mentiras propagadas por la oposición³⁹, que habían desviado al pueblo llano de lo que realmente le convenía. Cuando Chávez insiste en el 2009 en la modificación constitucional en materia de reelección, que esta vez fue aprobada, el proceso político se hizo aún más plebiscitario e implícitamente se constitucionalizó el personalismo político. El pueblo se habría equivocado en 2007 y su líder estaba dispuesto a hacerle entrar en razón. Esta disociación entre voluntad efectiva del electorado y la voluntad popular presunta o interpretada favorecería años después, ya con Nicolás Maduro en el poder, la franca

³⁷ Sobre los cambios producidos en la actuación de la coalición gobernante desde el 2005 ver Corrales, Javier, "Why polarize? Advantages and disadvantages of a rational-choice analysis of government-opposition relations under Hugo Chávez", en Ponniah, T/Eastwood, J. (eds.), *The Revolution in Venezuela. Social and Political Change under Chávez*, Cambridge, MA, David Rockefeller Center for Latin American Studies, pp. 70 y ss.

³⁸ Ver <https://www.elmundo.es/elmundo/2007/12/06/internacional/1196897757.html>

³⁹ Ver la explicación de Eric Toussaint, *Transformar el fracaso del 2 de diciembre de 2007 en una potente palanca para impulsar el proceso en curso en la Venezuela de Hugo Chávez*, en <https://www.cadtm.org/Transformar-el-fracaso-del-2-de->

ruptura con la voluntad democrática y el empeño de mantenerse en el poder contra la voluntad de la mayoría.

Los procesos democráticos determinarán el destino de la Constitución de 1999 y el papel que pueda jugar en una transición a la democracia. Es, en todo caso, indispensable introducir reformas importantes, sin perjuicio de que esos mismos procesos conduzcan a una construcción de nueva planta.

IV.- El derecho a vivir en democracia

1.- La imbricación conceptual entre democracia y derechos humanos

Se ha trabado un nexo inescindible entre la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho. Hoy no es posible entender la forma de gobierno democrática si esta no comprende la garantía de las libertades fundamentales de la persona, mediante los mecanismos y principios del Estado de Derecho, aunque los orígenes filosófico-políticos e históricos de estos conceptos sean distintos. No es este el lugar apropiado para explicar la génesis y formación de cada uno⁴⁰; basta con apuntar que son muchos los puntos de apoyo para esta imbricación. Con razón se ha afirmado que “La autodeterminación del pueblo depende de la autodeterminación de los integrantes del pueblo”⁴¹. En otras palabras, la autonomía política no puede alcanzarse sin autonomía individual.

Una conexión profunda entre la democracia y los derechos humanos existe cuando se entiende que la legitimación del poder estatal tiene una doble fuente: la idea democrática de la libertad y la idea de las libertades inherentes a la persona⁴². La primera se traduce en la autodeterminación política, en la negación de la obediencia a un poder estatal que no surja de la voluntad de los ciudadanos. La segunda se proyecta hacia los fines de la asociación política y los límites del poder público, pues bajo estos postulados la razón de ser del Estado es la garantía de las libertades básicas, las cuales marcan las fronteras del ejercicio lícito del gobierno. Ambas fuentes de legitimación convergen en algunas de las tesis contractualistas sobre el fundamento de la autoridad estatal, pues con base en una libertad natural u originaria se erigen, por decisión de los asociados, los lazos societarios y estatales⁴³. Esa relación es igualmente estrecha cuando se entiende que los derechos fundamentales de la persona son precondiciones para el proceso democrático.

2.- La promoción o la defensa internacional de la democracia y la protección internacional de los derechos humanos

⁴⁰ Ver, entre otros, Sartori, *¿Qué es...?*, *op. cit.*, pp. 235 y ss.; Bobbio, N., *Liberalismo y democracia*, México, FCE, 2018, pp. 7 y ss.; Gomes Canotilho, J., *op. cit.*, pp. 348 y ss.

⁴¹ Starck, C., “Grundrechtliche...”, *op. cit.*, p. 5.

⁴² *Ibíd.* pp. 4 y ss.

⁴³ Sobre la doble vertiente, individual y colectiva, de la autodeterminación como fuente de legitimación del poder público ver Möllers, C., *Die drei Gewalten*, Weilerswist, Velbrück Wissenschaft, 2008, pp. 57 y ss.

El Derecho Internacional ha puesto de relieve el vínculo entre la democracia y los derechos humanos. Las más sólidas contribuciones provienen de sistemas regionales de protección de los derechos humanos, en particular del sistema interamericano y del sistema europeo de derechos humanos, pero hay también organizaciones internacionales del ámbito universal o regional que han brindado aportes en esta materia. En este sentido, la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) incluye a la promoción y consolidación de la democracia representativa dentro de los propósitos esenciales de la organización (art. 2.b) y a su efectivo ejercicio dentro de los principios reafirmados por los Estados americanos (art. 3.d), prevé medidas de defensa colectiva de la democracia (art. 9) y alude a la democracia, generalmente calificada de representativa, en otras disposiciones. En la misma dirección apunta el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) como su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) hacen explícita en sus respectivos preámbulos la adhesión a la democracia, que está además presente en algunas de sus disposiciones. Por su parte, en el Consejo de Europa el Convenio Europeo de Derechos Humanos considera al régimen democrático como una condición para la preservación de las libertades fundamentales de la persona. A su vez el Consejo de Europa, dentro del cual aquel fue adoptado, tiene como fin principal realizar una unión más estrecha entre sus miembros, basada en un patrimonio común integrado por los derechos humanos, la preeminencia del Derecho y la democracia (Preámbulo y artículo 1. a del Estatuto del Consejo de Europa). En estos sistemas regionales se parte de un concepto relativamente homogéneo y en este sentido denso de la democracia. Ha de tenerse en cuenta, además, la actuación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de instancias del sistema universal de protección de derechos humanos. Conviene esbozar los términos de esta relación entre la democracia y los derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas, y en la OEA y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

A.- En el marco de la Organización de las Naciones Unidas

En las Naciones Unidas la aproximación entre la democracia y los derechos humanos ha sido más lenta y de menor intensidad que la de los sistemas regionales señalados, porque no hay en la Carta de la ONU una mención a la democracia ni un compromiso explícito con su promoción⁴⁴. Se alude al principio de la “libre determinación de los pueblos”⁴⁵, en el entendido de que corresponde a cada uno decidir sobre su condición o forma política. Pero los derechos humanos sí están reconocidos entre los propósitos de la Organización y en los cometidos de algunas de las instancias que la componen. De allí que prontamente la ONU se abocara a preparar una declaración sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales, que terminaría siendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948. Hoy es enorme la actividad que despliegan órganos o cuerpos diversos de las Naciones Unidas para la promoción o

⁴⁴ Gros Espiell, Héctor, “Naciones Unidas, derechos humanos y democracia internacional”, *Revista De La Facultad De Derecho*, (7), p. 108.

⁴⁵ Art. 1.2 y 55 de la Carta de la ONU.

defensa de los derechos humanos, como también son muchos los tratados u otros instrumentos internacionales que, al amparo de esa Organización, han sido adoptados en materia de derechos humanos y que en ocasiones contemplan sus propias instancias y mecanismos de protección. Esta protección internacional de los derechos humanos ha repercutido en la promoción de la democracia. Los derechos humanos, junto al propósito del mantenimiento de la paz, han sido uno de los principales cimientos sobre los cuales las Naciones Unidas han impulsado el extenso elenco de programas, misiones, declaraciones y otras medidas dirigidas a la promoción de la democracia, incluyendo la asistencia en asuntos electorales⁴⁶.

En lo que respecta a la relación entre democracia y derechos humanos, esta quedó tempranamente prefigurada en algunos instrumentos, a lo que se suman desarrollos normativos e iniciativas institucionales posteriores. No es objeto de este trabajo detallar esa evolución, pero conviene comentar algunos de los pasos que han sido dados en esta dirección. La Declaración Universal de Derechos Humanos se refiere solo en uno de sus artículos a la “sociedad democrática” (29.2), en el contexto de las limitaciones que pueden ser establecidas mediante ley sobre los derechos humanos. En esta misma temática la sociedad democrática es mencionada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Ambos Pactos proclaman en su artículo 1 el derecho a la libre determinación o autodeterminación de los pueblos, que se corresponde con la adopción de un sistema democrático, pero en principio no lo impone, al menos no en la concepción original sobre aquel derecho⁴⁷. El Comité de Derechos Humanos contemplado en el PIDCP y en su Primer Protocolo Facultativo ha emitido dictámenes y observaciones que ponen especialmente de relieve la relación con la democracia de algunos de los derechos proclamados en dicho Pacto⁴⁸. Al mismo tiempo, tanto la Declaración Universal como el primero de los Pactos citados garantizan los derechos políticos, y otros derechos medulares para la democracia. Esta Declaración es enfática al proclamar que: “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto” (art. 21.3), lo cual representa una sólida atadura entre la democracia y los derechos humanos.

⁴⁶ Naciones Unidas, “Democracia”, en <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/democracy/index.html>.

⁴⁷ Ver Wolfrum, Rüdiger, *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Volume IX*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 117, párr. 17. Sin embargo, se han hecho algunas matizaciones, como se puede ver en *ibid.*, p. 125, párr. 47.

⁴⁸ Comité de Derechos Humanos, *Observación general No. 37 al artículo 21 (Derecho de asamblea pacífica)*, CCPR/C/GC/37, 23 de julio de 2020, en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f37&Lang=en. Ver también *Observación general No. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión*, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 2

En diversas esferas de acción de las Naciones Unidas ha habido un reconocimiento de la relación estrecha entre los derechos humanos y la democracia⁴⁹, de lo cual aquí solo se destacarán algunos hitos significativos. En una primera fase este lazo se estableció con base en las labores de asistencia electoral, en contextos diversos, lo cual encontraría plasmación en la Resolución de la Asamblea General 46/137 de 1991, sobre *Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*⁵⁰ y en muchas resoluciones posteriores. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, de 1993⁵¹, se proclamó la interdependencia entre la democracia, el desarrollo y los derechos humanos: “La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”⁵². En 1996 el Secretario General de las Naciones Unidas presentó a la Asamblea General una *Agenda para la Democratización*⁵³, que señalaba orientaciones para la intensificación de los esfuerzos democratizadores a nivel no solo nacional sino también global y en el seno de las propias organizaciones internacionales; ponía además de manifiesto la conexión entre la paz, el desarrollo, la democracia y los derechos humanos. En particular, se inscribió la promoción de la democracia y de los derechos humanos dentro del mandato de la Organización de procurar la paz internacional⁵⁴. En la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, del año 2000, la comunidad internacional reafirmó sus compromisos en el ámbito de los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia⁵⁵, lo cual se reiteraría en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 al establecer que los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia se encuentran entre los valores y principios fundamentales, universales e indivisibles de la Organización⁵⁶. En esta última Cumbre se creó el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia⁵⁷, que “apoya proyectos que tienen por objetivo fortalecer la voz de la sociedad civil, promover el estado de derecho y los derechos humanos y alentar la participación de todos los grupos en los procesos democráticos”⁵⁸.

⁴⁹ Ver Naciones Unidas, IDEA Internacional, “Democracia y derechos humanos: el rol de las Naciones Unidas”, septiembre de 2013, p. 13, en <https://www.idea.int/publications/catalogue/democracy-and-human-rights-role-united-nations?lang=es>.

⁵⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 46/137 Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, A/RES/46/137; 17 de diciembre de 1991.

⁵¹ Naciones Unidas, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos 1993, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.

⁵² *Ibíd.*, párr. 8.

⁵³ Naciones Unidas, *An Agenda for Democratization*, Nueva York, 1996, en https://www.un.org/fr/events/democracyday/assets/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf.

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 55/2 Declaración del Milenio*, A/RES/55/2; 13 de septiembre de 2000, en <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

⁵⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 60/1 2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, párr. 119, en https://www.un.org/democracyfund/sites/www.un.org.democracyfund/files/general_assembly_world_summit_outcome_2005.pdf.

⁵⁷ *Ibíd.*, párr. 135-137.

⁵⁸ Ver más en <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-democracy-fund/>.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas estaba recorriendo también esa ruta. En 1999 adoptó la Resolución sobre la *Promoción del derecho a la democracia*, la cual declaraba que “la democracia promueve la plena realización de los derechos humanos, y viceversa”⁵⁹. También enunciaba los derechos propios de la gobernanza democrática⁶⁰. En 2000 dicha Comisión emitió la Resolución 2000/47, sobre *La promoción y consolidación de la democracia*⁶¹ y en 2002 dictó la Resolución 2002/46, sobre *Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia*, en la que se reforzaron algunas de las ideas ya plasmadas en la *Declaración y Programa de Acción de Viena*⁶². Esta Resolución reviste una gran importancia, pues declara qué elementos son esenciales para la democracia, como el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, las libertades de asociación, expresión y opinión, la celebración de elecciones periódicas, entre otros⁶³.

Más tarde, en su “Nota de orientación del Secretario General sobre la democracia”, el Secretario General de las Naciones Unidas indicó que la democracia necesita “instituciones de gobierno fuertes, transparentes, sujetas a rendición de cuentas y basadas en el estado de derecho, en particular, un poder ejecutivo que rinda cuentas, un poder legislativo eficaz y un poder judicial independiente e imparcial”, y además requiere “una administración pública eficaz e incluyente y una sociedad civil y una población informadas, empoderadas y políticamente activas”⁶⁴. Otra nota de orientación, esta vez sobre la asistencia de las Naciones Unidas a los procesos de elaboración de Constituciones, establece que tales procesos pueden significar para los pueblos una forma de experimentar los elementos básicos de la gobernabilidad democrática⁶⁵.

La Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han dictado además sucesivas Resoluciones sobre la *Promoción de un orden internacional democrático y equitativo*, las cuales invocan, entre otros fundamentos, el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y declaran que “toda persona tiene derecho a un orden internacional democrático y equitativo”, lo cual comprende el “derecho a la participación equitativa de todos, sin discriminación alguna, en el proceso

⁵⁹ Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *Promotion of the right to democracy*, E/CN.4/RES/1999/57; 27 de abril de 1999, en <https://www.refworld.org/docid/3b00f02e8.html>.

⁶⁰ Ídem.

⁶¹ Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 2000/47, La promoción y consolidación de la democracia*, 25 de abril de 2000, en http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2000-47.doc.

⁶² Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, *Resolución 2002/46, Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia*, 23 de abril de 2002, en http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2002-46.doc.

⁶³ *Ibíd.*, párr. 1.

⁶⁴ Secretario General de las Naciones Unidas, “Nota de orientación del Secretario General sobre la democracia”, 2009, en https://www.un.org/sites/www.un.org/files/sq_guidance_note.pdf.

⁶⁵ Secretario General de las Naciones Unidas, “Guidance note of the Secretary General: United Nations Assistance to Constitution-making Processes”, abril de 2009, en https://www.un.org/ruleoflaw/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf.

de adopción de decisiones a nivel nacional y mundial”⁶⁶. Ello ha conducido a la designación, en 2011, de un *Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo*, cuyo mandato ha sido prorrogado hasta el presente⁶⁷.

Igualmente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en colaboración con el Departamento de Asuntos Políticos y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), organizó en 2011 una “Mesa Redonda sobre Democracia y Derechos Humanos”⁶⁸. Durante este evento, expertos discutieron sobre temas como los derechos humanos, las funciones y la repercusión de las Naciones Unidas y organizaciones regionales en la promoción de un “enfoque de gobernanza basado en los derechos”, y la creación de una gobernanza democrática y sostenible con base en el Estado de Derecho⁶⁹. El Consejo de Derechos Humanos aprobó, en 2012, la Resolución No. 19/36 sobre *Derechos humanos, democracia y estado de derecho*⁷⁰, que destacaba nuevamente los elementos fundamentales de la democracia y exhortaba a los Estados a mantener sus esfuerzos por fortalecer el Estado de Derecho y promover la democracia. Además, alentaba a distintas instancias de las Naciones Unidas a desempeñar sus tareas con arreglo a los principios allí contemplados y solicitaba a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos elaborar un estudio sobre los “problemas comunes a que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia y el estado de derecho desde una perspectiva de derechos humanos”, en consulta con los Estados y otras entidades, así como con las organizaciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil. Se acordó también celebrar una mesa redonda sobre estos temas. En cumplimiento de este encargo, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos presentó, en diciembre de 2012, el “Estudio sobre los problemas comunes a que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia y el estado de derecho desde una perspectiva de derechos humanos”, en el que se esboza un concepto de democracia basado en el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la rendición de cuentas⁷¹; se abordan

⁶⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 64/157 Promoción de un orden internacional democrático y equitativo*, A/RES/64/157; aprobada el 18 de diciembre de 2009, en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/157&Lang=S.

⁶⁷ Naciones Unidas, *Mandato del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo*, en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/IntOrder/Pages/mandate.aspx>.

⁶⁸ Naciones Unidas, IDEA Internacional, “Democracia...”, *op. cit.*

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Resolución 19/36 Derechos humanos, democracia y estado de derecho*, A/HRC/RES/19/36, 19 de abril de 2012, en <https://daccess-ods.un.org/TMP/9145941.73431396.html>.

⁷¹ El estudio se apoya en la Resolución 19/36 del Consejo de Derechos Humanos, en la que se afirmó que: “la democracia implica el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otros la libertad de asociación y de reunión pacífica, la libertad de expresión y de opinión, la libertad de pensamiento, de conciencia, de religión o de creencias, el derecho en todas partes al reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, a votar en un sistema pluralista de partidos y organizaciones políticas y a ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, libres y limpias realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los

los problemas que enfrenta la democracia en el mundo y los procesos de transición a la democracia; se recogen buenas prácticas y se formulan recomendaciones a los Estados⁷². El estudio reafirma la “interdependencia de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho” y se hace eco del “reconocimiento casi universal de que el sistema democrático de gobierno es el mejor modelo para garantizar un marco de libertades”⁷³. Se admite que los mecanismos para hacer efectiva la democracia “pueden revestir muchas formas, de acuerdo con las características y circunstancias de las sociedades”, pero sobre la base de la universalidad de sus principios fundamentales⁷⁴.

Lo anterior condujo a la creación de un Foro sobre los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho, como “plataforma para promover el diálogo y la cooperación sobre cuestiones concernientes a la relación entre estos ámbito”⁷⁵, que ha tenido sucesivos periodos de sesiones, con participación de los Estados, de instancias de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, expertos y otros sectores sociales. A los aportes de este Foro⁷⁶ se suman resoluciones posteriores del Consejo e iniciativas de diversos mecanismos, órganos y organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas. En este proceso ha cobrado importancia la buena gobernanza o la gobernanza democrática⁷⁷. Siguen siendo significativas, además, las tareas de promoción de elecciones auténticas y periódicas y de la democratización, las cuales parten del reconocimiento de la democracia como “valor universal” que entronca con la libre determinación de los pueblos, sin perjuicio de la salvedad de que “no existe un modelo único de democracia”⁷⁸. Otro campo de actividades se refiere al trabajo de los defensores de derechos humanos, el cual ha sido enlazado con la “protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos

electores, así como el respeto del estado de derecho, la separación de poderes, la independencia del poder judicial, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública y los procesos de adopción de decisiones y la existencia de medios de difusión libres, independientes y pluralistas”.

⁷² Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Estudio sobre los problemas comunes a que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia y el estado de derecho desde una perspectiva de derechos humanos, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, A/HRC/22/29, 17 de diciembre de 2012, en https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-29_spanish.pdf.

⁷³ *Ibíd.*, párr. 13, 17 y ss.

⁷⁴ *Ibíd.*, párr. 14.

⁷⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Resolución 28/14, Derechos Humanos, la democracia y el Estado de Derecho*, A/HRC/RES/28/14, 9 de abril de 2015, en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/073/82/PDF/G1507382.pdf?OpenElement>.

⁷⁶ Naciones Unidas, *Foro de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho*, Ginebra, 21 y 22 de noviembre de 2016, en <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Democracy/Pages/Session1.aspx>.

⁷⁷ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, A/HRC/22/29, *op. cit.*, párr. 39 y ss.

⁷⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 72/164 Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización*, A/RES/72/164; 25 de enero de 2018, en <https://undocs.org/es/A/RES/72/164>.

democráticos”⁷⁹. En igual sentido se ha pronunciado la Corte IDH, al establecer que “la prevalencia de los derechos humanos en un Estado democrático, se sustenta en gran medida, en el respeto y la libertad que se brinda a las personas defensoras de derechos humanos en sus labores”⁸⁰.

B.- En la OEA y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos

En el ámbito interamericano la conexión entre democracia y derechos humanos es clara, porque la OEA nació con un compromiso democrático⁸¹, en la Carta de Bogotá de 1948, lo cual estuvo precedido de importantes antecedentes⁸². Ese compromiso democrático se ha reforzado en virtud de las reformas introducidas en la Carta mediante sucesivos Protocolos. Ya en 1948 se estableció que el régimen democrático debía fundarse “en el respeto de los derechos esenciales del hombre” (Preámbulo), se mencionó a los derechos fundamentales de la persona entre los principios de la Organización (art. 5.j) y se subrayó que el libre desenvolvimiento de los Estados en el campo político tiene como límites “los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal” (art. 13). Además, en la misma Conferencia de Bogotá, que fue la IX Conferencia Internacional Americana, fue aprobada la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como otros instrumentos relevantes. No sería pertinente ahondar aquí en la evolución de lo que ha sido calificado como la interdependencia entre los derechos humanos y la democracia en este sistema. Bastará con señalar algunos ejemplos de ese nexo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y con aludir a la contribución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH), sin perjuicio de los aportes provenientes de las instancias de la OEA que han avanzado específicamente en la promoción de la democracia y, al hacerlo, han puesto de relieve el respeto de los derechos humanos como condición para la democracia.

La Corte IDH ha sido rotunda al establecer, como doctrina reiterada, que la “democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”⁸³ y que en “una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes

⁷⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 53/144. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999, en https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf.

⁸⁰ Corte IDH, *Resolución del Presidente de la Corte, Asunto de diecisiete personas privadas de libertad de libertad respecto de Nicaragua*, 21 de mayo de 2019, párr. 33, en https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/diecisiete_personas_se_01.pdf.

⁸¹ Preámbulo y artículo 5.d de la Carta de la OEA de 1948.

⁸² En relación con los antecedentes y otros aspectos de los primeros lazos entre la democracia y los derechos humanos en el sistema interamericano ver Gros Espiell, H., “La Democracia en el sistema interamericano”, en *Lecciones y Ensayos*, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, N. 69 a 71, 1997/1998, pp. 595 y ss.; Morales Antoniazzi, *op. cit.*, pp. 155 y ss.

⁸³ *Ibid.*, párr. 34.

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”⁸⁴.

A lo largo de su jurisprudencia la Corte ha enlazado la noción de sociedad democrática con los derechos humanos, a partir de las propias disposiciones de la CADH. Su artículo 32.2 erige a la sociedad democrática en parámetro para evaluar la licitud de las restricciones establecidas sobre los derechos allí reconocidos, como lo hacen también normas de la Convención que consagran derechos específicos, al referirse a la posibilidad de su limitación (arts. 15, 16 y 22). La sociedad democrática a que alude el artículo 32.2 se traduce también en canon o criterio hermenéutico que ha de tenerse en cuenta para interpretar las categorías empleadas al prever los fines de las restricciones impuestas sobre tales derechos. Así, las nociones de orden o de seguridad pública, e incluso la de bien común, por ejemplo, adquieren un cariz particular cuando son insertadas en el contexto democrático. Además, “las justas exigencias de la democracia” impactan de manera general en el examen de la licitud material de las pretendidas limitaciones a los derechos, aun respecto de aquellos consagrados en preceptos que no mencionan expresamente a la sociedad democrática⁸⁵. La sociedad democrática se ha perfilado como un canon o principio interpretativo general respecto de la Convención. Este concepto, junto al artículo 29.c de la Convención, que deja a salvo los derechos que sean inherentes al ser humano o que se deriven “de la forma democrática representativa de gobierno”, son fundamentales para interpretar la CADH.

Por tanto, los derechos son considerados inescindibles de la democracia o, en otras palabras, la democracia se sustenta en el respeto de estos derechos. Esta es una línea de pensamiento que atraviesa la jurisprudencia de la Corte y que se hace especialmente visible en la esfera de la libertad de expresión, los derechos de asociación y de reunión y los derechos políticos⁸⁶, pero que se manifiesta también en la proyección de los derechos humanos en la esfera de la autonomía individual como condición para la autonomía política. En tal sentido, la democracia ha sido aducida para apalancar la cristalización jurisprudencial del derecho a la identidad con carácter autónomo, ya que este constituye “un medio para el ejercicio de derechos en una sociedad democrática, comprometida con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y los valores de la democracia representativa, facilitando así la inclusión social, la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades”⁸⁷. Asimismo, el derecho al debido proceso y en general las garantías judiciales y el derecho al recurso efectivo

⁸⁴ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-9/87, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, serie A No. 9, 6 de octubre de 1987, párr. 35.

⁸⁵ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-5/85, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, serie A No. 5, 13 de noviembre de 1985, párr. 44: “Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas”.

⁸⁶ Corte IDH, *caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de julio de 2004, serie C No. 107, párr. 116, y *caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia del 22 de junio de 2015, serie C No. 293, párr. 140.

⁸⁷ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-24/17, Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*, 24 de noviembre de 2017, serie A No. 94, *op. cit.*, párr. 99.

han sido aquilatados desde la perspectiva de su significación en una sociedad democrática⁸⁸. La Corte ha subrayado igualmente que los derechos humanos imponen límites a la voluntad de las mayorías⁸⁹. Por otro lado, la democracia es el entorno institucional en el que los derechos pueden alcanzar plena vigencia. La Comisión IDH ha llevado a cabo también varias iniciativas o programas y ha emitido informes, declaraciones o pronunciamientos que ponen de relieve la imbricación entre los derechos humanos y la democracia⁹⁰. Una de esas áreas de trabajo versa sobre la actuación de los defensores de derechos humanos, cuya labor ha considerado “fundamental para la implementación universal de estos derechos, así como también para la existencia plena de la democracia y el Estado de derecho”⁹¹.

El compromiso de la OEA con la democracia, como se dijo, era desde el inicio inescindible de los derechos humanos, a tenor de la Carta de Bogotá. Uno de los progresos en el reconocimiento de la interdependencia entre democracia y derechos humanos tuvo lugar en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Chile en 1959, en la cual se aprobó la *Declaración de Santiago de Chile*, que enunció “algunos principios y atributos del sistema democrático en este Hemisferio”, con reiteración de los derechos fundamentales de la persona como pilares del sistema democrático, entre los cuales se hizo énfasis en la libertad de expresión e información, con alusión rotunda al Estado de Derecho y sus elementos medulares como componentes de la democracia⁹². Esta Declaración fue dictada

⁸⁸ Corte IDH, *caso Fermín Ramírez v. Guatemala*, serie C No. 126, 20 de junio de 2005, párr. 78 y ss.

⁸⁹ “...la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo ‘susceptible de ser decidido’”. Ver Corte IDH, *caso Gelman vs. Uruguay*, serie C No. 221, 24 de febrero de 2011, párr. 239.

⁹⁰ Comisión IDH, “CIDH ratifica su compromiso con la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia”, 17 de septiembre de 2019, en <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/231.asp>; Ver, por ejemplo, el informe de la Comisión: *Democracia y derechos humanos en Venezuela*, 30 de diciembre de 2009, en <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm>. Ver también Cantón Santiago, “La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia”, en *Revista IIDH*, Vol. 42, 2005, pp. 87 y ss.

⁹¹ Comisión IDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, 7 de marzo de 2006, párr. 1, en <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensorescap1-4.htm>.

⁹² Entre los “principios y atributos del sistema democrático” se mencionaban los siguientes: “1. El principio del imperio de la ley debe ser asegurado mediante la independencia de los poderes y la fiscalización de la legalidad de los actos del gobierno por órganos jurisdiccionales del Estado. 2. Los gobiernos de las Repúblicas Americanas deben surgir de elecciones libres. 3. La perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio de la democracia. 4. Los gobiernos de los Estados Americanos deben mantener un régimen de libertad individual y de justicia social fundado en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana. 5. Los derechos humanos incorporados en la legislación de los Estados Americanos deben ser protegidos por medios judiciales eficaces. 6. El uso sistemático de la proscripción política es contrario al orden democrático americano. 7. La libertad de prensa, de la radio y la televisión, y en general la libertad de información y expresión son condiciones esenciales para la existencia de un régimen democrático. 8. Los Estados Americanos, con el fin de fortalecer las instituciones democráticas, deben cooperar entre sí en la medida de sus recursos y dentro de los términos de sus leyes para consolidar y desarrollar su estructura económica, y con el fin de conseguir

“interpretando el anhelo de los pueblos americanos de vivir al amparo de instituciones democráticas, ajenos a toda intervención y a toda influencia de carácter totalitario”⁹³.

En dicha Reunión de Consulta se resolvió encomendar al Consejo Interamericano de Jurisconsultos el estudio “de la posible relación jurídica entre el respeto de los derechos humanos y el efectivo ejercicio de la democracia representativa y la facultad de poner en marcha los mecanismos del Derecho Internacional Americano vigente”. La respuesta a la primera cuestión ya estaba dada por la Carta de la OEA, que al enunciar sus principios requería de los Estados americanos “la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa” y que, como vimos, ya entonces incluía a los derechos humanos entre tales principios, así como en el Preámbulo. Pero en el contexto histórico de la Declaración de Santiago de Chile era importante reafirmarlo y profundizar esa conexión, como también abordar el segundo punto de la consulta. Al cumplir su encargo, el mismo año, se concluyó que “En realidad la relación entre el respeto de los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia, no sólo es posible sino evidente. Un régimen democrático debe necesariamente basarse en ciertos derechos y libertades esenciales”, a los cuales se alude en el estudio⁹⁴. Dejando de lado otros aspectos de esa Reunión de Consulta y del estudio del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, interesa subrayar que uno de los temas tratados fue la necesidad de adoptar una convención sobre derechos humanos y de establecer, mediante otra convención, una Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros órganos de protección, para consolidar la garantía jurídica de los mismos. En esa Reunión de Consulta se aprobó además, mediante resolución, la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, por otra parte, se recomendó la preparación de un proyecto de convención sobre el ejercicio efectivo de la democracia representativa⁹⁵.

De esta forma estaban enlazados los objetivos de promoción y defensa de la democracia con los de asegurar la protección jurídico-internacional de los derechos humanos. Los primeros fueron ralentizados por factores diversos, mientras que los segundos hallaron pronta concreción, mediante el establecimiento formal y

justas y humanas condiciones de vida para sus pueblos”. Organización de los Estados Americanos, *Acta final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, 18 de agosto de 1959, p. 5, disponible en <http://www.oas.org/es/CIDH/mandato/Basicos/Acta-final-Quinta-reunion-Chile-1959.pdf>.

⁹³ Organización de los Estados Americanos, *Acta final de la Quinta...* *op. cit.*, p. 4.

⁹⁴ “El primero de ellos la facultad del pueblo para escoger sus mandatarios en elecciones libres. Luego la libertad de pensamiento y de expresión que se manifiesta mediante la libertad de prensa, de la radio y de la televisión y la libertad de información; la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia; la libertad de asociación; la libertad de reunión; el derecho a no ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes y no por tribunales ad-hoc; el derecho a no ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios y a no ser torturado; el habeas corpus; la libertad de conciencia y de religión; la igualdad ante la ley; y los demás que en las constituciones americanas se llaman derechos individuales y garantías sociales”. Consejo Interamericano de Jurisconsultos, *Estudio sobre la Relación Jurídica entre el Respeto de los Derechos Humanos y el Ejercicio de la Democracia. Preparado de Conformidad con la Resolución III de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y la Resolución XXI de la Cuarta Reunión del Consejo Interamericano de Jurisconsultos*, Washington, D. C., Unión Panamericana, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1960, párr. 3.

⁹⁵ *Ibíd.*, párr. 3 y ss.; Organización de los Estados Americanos, *Acta final de la Quinta...*, *op. cit.*, pp. 10 y ss.

funcionamiento de la Comisión IDH y la progresiva consolidación, incluso convencional, del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Con un conjunto de antecedentes relevantes, se adoptaría la CADH, que reforzó la protección internacional de estos derechos y afianzó el vínculo existente entre estos y la democracia, lo cual se reflejaría luego en otras convenciones interamericanas sobre derechos humanos.

El compromiso de la OEA con la democracia siguió también su curso, dando lugar a declaraciones y actuaciones relevantes. Se robusteció con las reformas introducidas mediante el Protocolo de Cartagena de Indias (1985)⁹⁶, que incorporó a la promoción y consolidación de la democracia representativa entre los propósitos de la Organización, sin perjuicio del principio de no intervención, y el Protocolo de Washington (1992)⁹⁷, que introdujo un mecanismo de acción colectiva y de posible sanción en defensa de la democracia. Ello estuvo precedido, en 1991, por la declaración de la Asamblea General de la OEA sobre el *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*⁹⁸, que acentuaba el lazo indisoluble que se ha puesto de relieve, y por la Resolución 1080⁹⁹, que estableció un procedimiento de respuesta colectiva para la salvaguarda de la democracia, anticipando lo que previó el Protocolo de Washington y la posterior adopción de la CDI (2001). Desde 1994 se han celebrado las Cumbres de las Américas, que allanaron igualmente el camino a la CDI y han abordado otros temas de la agenda democrática. A lo largo de este proceso, la OEA ha contribuido con la promoción de la democracia en la región, por ejemplo, con la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia en 1990¹⁰⁰, más tarde en 2006 de la Secretaría de Asuntos Públicos (SAP) y, dentro de la misma, del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral¹⁰¹, y, en 2015, con la creación de la Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia, que sustituyó a la SAP y comprende el anterior Departamento, así como el Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales.

⁹⁶ Organización de Estados Americanos, *Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Protocolo de Cartagena de Indias)*, A/50, 5 de diciembre de 1985, en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-50_Protocolo_de_Cartagena_de_Indias.htm.

⁹⁷ Organización de Estados Americanos, *Protocolo de reforma a la Carta de la OEA (Protocolo de Washington)*, 14 de diciembre de 1992, en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-56_Protocolo_de_Washington.htm.

⁹⁸ Organización de Estados Americanos, *Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano*, 4 de junio de 1991, en <https://biblioteca.iidh-jurisprudencia.ac.cr/index.php/documentos-en-espanol/legislacion-internacional/sistema-interamericano/instrumentos-declarativos/2115-compromiso-de-santiago-con-la-democracia-y-la-renovacion-del-sistema-interamericano-santiago-1991/file>.

⁹⁹ Organización de Estados Americanos, *Resolución 1080 (XXI-O/91)*, 5 de junio de 1991, en <https://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>.

¹⁰⁰ Secretario General de las Naciones Unidas, *Orden Ejecutiva 90-3*, 15 de octubre de 1990, en <http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/EX-OR-90-3s.htm>.

¹⁰¹ Ver al respecto Saltalamacchia, Natalia y Urzúa, María José, *Los derechos humanos y la democracia en el sistema interamericana, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 37*, México, Instituto Nacional Electoral, 2019, p. 39. Además, ver información sobre el mencionado Departamento en <https://www.oas.org/es/sap/deco/cooperacion.asp>.

La CDI reforzó la vinculación entre esas dos corrientes que venían gestándose incluso antes de la IX Conferencia Internacional Americana, la de la democracia y la de los derechos humanos. Al respecto, los aspectos más relevantes de la CDI radican en que explicitó los elementos esenciales de la democracia representativa: “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos” (art. 3). No puede haber democracia en el ámbito interamericano sin respeto a los derechos humanos. El Estado de Derecho, por su parte, es una garantía tanto de la democracia como de los derechos humanos. La ausencia de alguno de estos elementos implicaría la inexistencia de una democracia¹⁰². Además, la CDI enuncia los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, que abarcan la transparencia, probidad y responsabilidad en la gestión pública y el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa (art. 4). Otra contribución digna de mención es que la CDI aborda la significación de la participación de la ciudadanía en la democracia representativa (arts. 2 y 6), así como las interrelaciones entre la democracia y los derechos humanos (arts. 7 y ss.) y entre esta y el desarrollo integral y el combate a la pobreza (arts. 11 y ss.). La CDI establece además un procedimiento de defensa colectiva de la democracia (art. 19 y ss.) y se refiere a las misiones de observación electoral (arts. 23 y ss.) y a la cultura democrática (arts. 26 y ss.)¹⁰³.

3.- Un derecho a la democracia

Es posible hallar bases normativas constitucionales e internacionales para sustentar el reclamo o la expectativa de vivir en democracia. Hay derechos directamente vinculados con el desenvolvimiento democrático que están garantizados en el plano constitucional e internacional. Se trata primeramente de los derechos políticos, consagrados en el artículo 23 de la CADH, en el artículo 25 del PIDCP y en el artículo 62 y siguientes de la Constitución, los cuales están íntimamente ligados con la libertad de expresión, la libertad de asociación y el derecho de reunión (arts. 15 de la CADH y 21 del PIDCP). Estos derechos están plasmados igualmente en la Constitución (arts. 52, 53, 57 y 58). A lo cual ha de añadirse el conjunto de los derechos humanos. Existen además obligaciones internacionales referidas a la preservación y respeto de la democracia, como ya fue expuesto, que siguen rigiendo respecto de Venezuela¹⁰⁴.

¹⁰² Como ha sostenido Asdrúbal Aguiar, “... en su defecto, la democracia deja de ser lo que es *ipso iure*”. Aguiar, Asdrúbal, *El derecho a la Democracia*, Colección de Estudios Jurídicos No. 87, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2008, p. 57.

¹⁰³ Ver Nikken, Pedro, “Análisis de las definiciones conceptuales básicas para la aplicación de los mecanismos de defensa colectiva de la democracia previstos en la Carta Democrática Interamericana”, en *Revista IIDH*, Vol. 43., 2006, pp. 13 y ss.; Morales Antoniazzi, *op. cit.*, pp. 168 y ss.

¹⁰⁴ El gobierno venezolano presentó ante la Secretaría General de la OEA, en abril de 2017, la denuncia de la Carta de la OEA, lo cual abría un lapso de dos años para que se hiciera efectiva. En febrero de 2019 el Presidente de la Asamblea Nacional y Presidente encargado de la República, Juan Guaidó, dejó sin efecto dicha denuncia. El Consejo Permanente de la OEA aceptó en abril de 2019 el nombramiento

Adicionalmente, la evolución de la comunidad internacional y del Derecho Internacional está evidenciando un reconocimiento cada vez más extenso e intenso de la democracia como el sistema de gobierno que mejor se aviene con la plena vigencia de los derechos humanos, que tienen a su vez validez universal. Junto a lo antes relatado en relación con las Naciones Unidas, merece ser citada la *Declaración Universal sobre la Democracia* aprobada en 1997 por la Unión Interparlamentaria¹⁰⁵, que profundiza en los elementos o dimensiones y condiciones de la democracia, en su significación en el ámbito tanto nacional como internacional. Asimismo, a los instrumentos y actividades inscritas en las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la OEA y el sistema interamericano hay que sumar una serie de convenios de integración económica o procesos de gobernanza supranacional que contemplan al respeto de la democracia, al igual que de los derechos humanos, como condición para la incorporación o permanencia de los Estados miembros¹⁰⁶. Esto se ha traducido en la inclusión de la denominada cláusula democrática en varios instrumentos internacionales referidos a esas materias u otras afines.

¿Implica todo esto que ha cristalizado un derecho autónomo a la democracia? No necesariamente. Pero antes de tratar con mayor detalle este interrogante, conviene, en todo caso, aclarar que la protección de los derechos humanos, como sustento de la democracia, aunada al marco internacional de promoción y, en el ámbito interamericano, de garantía colectiva de la democracia, se traducen en la expectativa o pretensión legítima, si no en el derecho, a la democracia. Además, la salvaguarda nacional e internacional de los contenidos medulares de la democracia reflejados en derechos humanos supone también resguardar la democracia. En otras palabras, el amparo de los derechos humanos en general, y de los derechos directamente vinculados con el desenvolvimiento democrático, comprende a la democracia.

En relación con la pregunta formulada, algunos autores defienden la existencia del derecho a la democracia, a partir del marco jurídico universal bosquejado o de los instrumentos interamericanos¹⁰⁷. Se ha hecho mención también a la emergencia de un derecho a la gobernanza democrática, el cual estaría sustentado, entre otros asideros normativos, en el derecho a la autodeterminación de los pueblos¹⁰⁸. Sin embargo, este

del representante permanente designado por la Asamblea Nacional, lo cual sería ratificado después por la Asamblea General de la Organización; ver “Consejo Permanente acepta nombramiento de Representante Permanente Designado de la Asamblea Nacional de Venezuela ante la OEA”, 9 de abril de 2019, en https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-019/19. Por otro lado, consideramos inconstitucional la pretendida denuncia a la Convención Americana sobre Derechos Humanos; al respecto ver Ayala Corao, Carlos, “Inconstitucionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por Venezuela”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano año XIX*, Bogotá, 2013, pp. 43-79.

¹⁰⁵ Unión Interparlamentaria, *Declaración Universal sobre la Democracia*, 16 de septiembre de 1997, en https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/es_-_ddeclaration-web1.pdf.

¹⁰⁶ Aguiar, *op. cit.*, pp. 89 y ss.

¹⁰⁷ Aguiar, *op. cit.*, pp. 142 y ss.; ver también el análisis de Alfhadel, Khalifa, *The right to democracy in International law. Between procedure, Substance and the Philosophy of John Rawls*, Londres y Nueva York, Routledge Focus, 2017, pp. 13 y ss.

¹⁰⁸ Franck, Thomas M., “The emerging right to democratic governance”, *The American Journal of International Law*, vol. 86, pp. 46 y ss.

derecho, si bien se relaciona con los derechos políticos y, por esta vía, con la democracia, no debe ser confundido con los segundos. El Comité de Derechos Humanos admite la relación existente entre ellos, pero ha hecho mención a sus diferencias¹⁰⁹. El derecho a la autodeterminación ha ido entrelazándose con elementos de la gobernabilidad democrática, sobre todo en lo relativo a la libre expresión de la voluntad del pueblo mediante elecciones. La expansión internacional de los procedimientos de promoción de las elecciones libres y de asistencia en la materia tiende a decantar la libre determinación en un sentido democrático, pero ello no significa que el artículo 1 tanto del PIDCP como del PIDESC consagren, junto a otros contenidos específicos, un derecho a la democracia. Es importante, con todo, observar esa evolución, que adopta aspectos formales de la democracia para evaluar si ha habido una manifestación genuina de la voluntad del pueblo en ejercicio de su derecho de libre determinación. En favor de un derecho a la democracia pudiera invocarse igualmente el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, según el cual: “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Esta disposición no implicaba, en el contexto de la Declaración Universal, una implícita adhesión a la democracia, asunto que hubiera sido controvertido al momento de elaborarse la declaración, pues se dejaba abierta la configuración específica de ese orden social e internacional, pero la dinámica internacional ha conducido a un acercamiento o convergencia cada vez mayor entre las exigencias de los derechos humanos y las que dimanaban de la democracia, de modo que ese orden, si es visto como orden nacional, debe ser, al menos en aspectos fundamentales, democrático. En esta dirección apuntan las citadas Resoluciones de las Naciones Unidas sobre la *Promoción de un orden internacional democrático y equitativo*.

El asunto se plantea bajo otras coordenadas en el marco de la OEA, ya que desde la Carta de Bogotá, con antecedentes relevantes como apuntamos, hay un compromiso directo con la democracia, que se ha ido intensificando. De allí que exista un conjunto de obligaciones internacionales de los Estados miembros respecto de la preservación y consolidación de la democracia en sus respectivos países, con mecanismos de garantía colectiva que propenden a asegurar su observancia. La CDI dio pasos adicionales en aspectos conceptuales y procedimentales y proclamó en su artículo 1 un derecho a la democracia: “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”. El Comité Jurídico Interamericano, al emitir su opinión sobre el Proyecto de CDI, dejó explícitamente de lado la cuestión sobre la “naturaleza” del “derecho” que se menciona, por considerar que “esta disposición quiere reflejar el compromiso político de los Estados Americanos con la democracia”¹¹⁰. De esta forma, se estaría confirmando a este precepto de la Carta una trascendencia más política que jurídica. Visto en una perspectiva histórica, este

¹⁰⁹ Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 25, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto*, HRI/GEN/1/Rev.7, 1996, párr. 2, en <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/Sgencom25.html>.

¹¹⁰ Comité Jurídico Interamericano, *Observaciones y Comentarios del Comité Jurídico Interamericano sobre el Proyecto de Carta Democrática Interamericana*, CJI/doc.76/01, 16 de agosto de 2001, párr. 7, en http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_76-01.pdf.

artículo viene a reflejar los empeños por robustecer la promoción y defensa interamericana de la democracia y en especial por instaurar mecanismos efectivos de garantía colectiva de la democracia ante golpes de Estado u otras rupturas del orden constitucional y democrático. Dado que gracias a la CDI esos propósitos alcanzaban en buena medida realización, un modo de apuntalarlos era vincular toda la estructura sustantiva y adjetiva de la CDI con un derecho de los pueblos americanos a la democracia¹¹¹.

El artículo 1 de la CDI se perfila en principio más como una formulación de valor político o como un concepto globalizante de los derechos humanos en su dimensión democrática. Ello no porque la CDI carezca de fuerza jurídica, pues por distintas vías argumentativas se ha sostenido con buenas razones que sí la tiene¹¹², sino por el alcance de la disposición. Sin embargo, puede terminar cristalizando un derecho autónomo a la democracia. La jurisprudencia de la Corte IDH ha invocado más de una vez a la CDI al fundamentar sus sentencias y ha llegado a señalar que la CDI “hace entonces referencia al derecho de los pueblos a la democracia”¹¹³, aunque esto último como simple reproducción del texto del artículo y sin realizar un análisis al respecto. Sí ha reconocido un derecho a la defensa de la democracia, como concretización del derecho a participar en los asuntos públicos, garantizado en el artículo 23.1.a de la CADH, lo cual implica que la Corte IDH adscribió un contenido específico novedoso a un derecho ya consagrado en la Convención. En el caso *Yatama Vs. Nicaragua* el juez García-Sayán formuló un voto concurrente en el que, después de destacar la interdependencia entre la democracia y los derechos humanos, alude a la identificación de “lo que algunos han denominado el ‘derecho humano a la democracia’”, lo cual sería una manifestación del sentido evolutivo de los derechos humanos¹¹⁴. Pero no ha habido un pronunciamiento de la Corte que admita la existencia de un derecho autónomo a la democracia con carácter autónomo o diferenciado.

La Corte IDH se inclina más bien por enriquecer la significación de los derechos garantizados en el artículo 23 de la CADH, para lo cual la CDI puede ser una fuente primordial. En el actual estado de su jurisprudencia, y particularmente a la luz de los casos citados, cabe aseverar que la CDI, y en especial su artículo 1, propician una interpretación abierta y evolutiva del artículo 23 de la CADH, que tenga en cuenta las obligaciones de los Estados respecto de la democracia derivadas de la CADH, de la Carta de la OEA y de la CDI. Ello puede traducirse en la identificación de vertientes específicas del derecho hasta ahora no reconocidas, lo cual es extensible a los demás derechos proclamados en la CADH u otras convenciones interamericanas sobre la materia.

V.- Los derechos humanos y su marco político-institucional democrático

¹¹¹ Ver Muñoz V., Herald, “El derecho a la democracia en las Américas” en, *Estudios Internacionales* Año 28, No. 109, 1995, pp. 58-82, en https://www.jstor.org/stable/41391504?seq=1#metadata_info_tab_contents.

¹¹² Aguiar, *op. cit.*, pp. 137 y ss.; Morales Antoniazzi, *op. cit.*, pp.178 y ss.

¹¹³ Corte IDH, *caso López Lone y otros Vs. Honduras*, serie C No. 302, 5 de octubre de 2015, párr. 151.

¹¹⁴ Ver Corte IDH, *caso Yatama Vs. Nicaragua*, serie C No. 127, 23 de junio de 2005; y el voto concurrente del Juez Diego García-Sayán, párr. 7.

Lo hasta ahora expuesto permite concluir que, aun sin admitir un derecho autónomo de los pueblos a la democracia, hay puntos indiscutibles de conexión, interdependencia o mutuo reforzamiento entre los derechos humanos y la democracia, de los cuales importa subrayar los siguientes: los derechos humanos requieren de la democracia como el orden político en el que tales derechos pueden estar plenamente garantizados (i); el proceso político democrático depende de los derechos humanos para su vigencia y cabal desenvolvimiento (ii); existe un marco jurídico internacional de promoción o salvaguarda de la democracia, que ha sido especialmente desarrollado en el ámbito interamericano y que gravita fundamentalmente sobre el respeto de los derechos políticos y de los demás derechos humanos (iii); la garantía del derecho al sufragio activo y pasivo en elecciones auténticas y periódicas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, ha llevado la vanguardia en la expansión universal de los contenidos esenciales de la democracia, como valor universal (iv); la interdependencia entre la democracia y los derechos humanos se refuerza desde la perspectiva de la promoción de la paz y del desarrollo económico y social de los pueblos (v); los derechos políticos y los demás derechos humanos han de ser interpretados teniendo en cuenta el sistema democrático en que su efectivo disfrute puede ser asegurado, de tal modo que resulta vedada cualquier restricción de su ejercicio que atente contra la democracia (iv); los derechos humanos imponen límites infranqueables a la regla de la mayoría (vii).

Los derechos humanos exigen, pues, un orden institucional democrático y la democracia presupone la garantía de esos derechos. La CDI refleja bien esas dimensiones de los derechos humanos y de la democracia, al igual que la jurisprudencia de la Corte IDH. Esta se ha referido en varias sentencias a “la relación existente entre los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación”, y ha destacado que “estos derechos, en conjunto, hacen posible el juego democrático”¹¹⁵. Estos derechos son precondiciones o requisitos para un proceso político democrático. Los derechos políticos “propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”¹¹⁶. Pero no solo estos derechos son esenciales desde la perspectiva de la democracia, sino todos los derechos humanos, como ya se indicó. A su vez la Corte ha sostenido que “la democracia representativa es uno de los pilares de todo el sistema del que la Convención forma parte”¹¹⁷, y la CDI asevera que: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos...”¹¹⁸.

¹¹⁵ Corte IDH, *caso López Lone y otros Vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 160.; ha afirmado también que los derechos políticos “son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático”, Corte IDH, *caso Castañeda Gutman Vs. México*, serie C No. 184, 6 de agosto de 2008, párr. 140.

¹¹⁶ Corte IDH, *caso Yatama Vs. Nicaragua*, *op. cit.*, párr.192.

¹¹⁷ Corte IDH, *caso López Lone y otros Vs. Honduras*, *op. cit.*, párr. 149.

¹¹⁸ *Ibid.*, párr. 154.

Bajo estas premisas, tenemos derecho a vivir en democracia, sin perjuicio de que hay otros factores, de índole diversa, que pueden favorecer o dificultar la vigencia o funcionamiento de la democracia en un contexto determinado. Por otra parte, la democracia no es un orden social que recibimos o que el Estado debe establecer, sino es un sistema político que se basa en la legitimación individual y colectiva del poder público por los ciudadanos y por la ciudadanía y que presupone procedimientos de participación y deliberación pública en la toma de decisiones. Todo ello termina de perfilar o configurar la democracia, bajo las garantías y oportunidades que el Estado debe salvaguardar.

No es objeto de este trabajo examinar de manera particular el alcance de los derechos políticos y demás derechos directamente vinculados con el juego democrático, pero sí interesa ilustrar algunos aspectos de su proyección sobre el proceso democrático. Los derechos políticos están reconocidos en el artículo 23 de la CADH y en el artículo 25 del PIDCP, entre otros instrumentos de alcance universal o regional americano¹¹⁹. Tales derechos son medulares para la democracia, ya que comprenden el derecho de todo ciudadano a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”, el derecho a votar y a ser elegido en elecciones auténticas y periódicas, celebradas mediante sufragio universal e igual; y el derecho a tener acceso a las funciones públicas de su país, en condiciones generales de igualdad. Según la jurisprudencia interamericana el derecho a participar en los asuntos públicos no se circunscribe a mecanismos formales electorales como el sufragio o los referendos, u otras vías similares, sino que abarca el derecho a la defensa de la democracia, que puede ejercerse mediante actuaciones diversas. Se extiende también a procedimientos de consulta a la ciudadanía y de rendición de cuentas y control social. Además, las correspondientes obligaciones de los Estados no se reducen a fijar reglas que en abstracto permitan la participación política, sin discriminación, sino que debe prestarse atención a las oportunidades concretas de participación, siendo en ocasiones necesario asegurar “con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”.

Los derechos políticos y otros derechos humanos resguardan el pluralismo político, esencial a la democracia. Esto se relaciona con las posibilidades de acción política de la oposición. En tal sentido la Corte IDH ha destacado, desde la óptica de los derechos

¹¹⁹ Ver, entre otros, Carta Democrática Interamericana (artículos 2, 3 y 6); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XX); Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5.c); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículo 42); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 7); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (artículos I, II y III); Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 6); Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículos 2 y 3); Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (artículo 6); Proclamación de Teherán, Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán, 13 de mayo de 1968 (párr. 5); Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993 (I.8, I.18, I.20, II.B.2.27).

políticos y de las libertades de asociación y de expresión, que: “las voces de oposición” son “imprescindibles en una sociedad democrática” y ha indicado que “la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”¹²⁰. Todo esto se corresponde, como acota la Corte, con uno de los elementos esenciales de la democracia previstos en la CDI: “el régimen plural de partidos y organizaciones políticas”¹²¹.

Las elecciones libres y el proceso democrático presuponen la protección del derecho a constituir partidos u otras organizaciones políticas, como una de las modalidades de incidencia en la vida política, para lo cual es indispensable la vigencia efectiva de la libertad de asociación (art. 16 CADH y 22 PIDCP), así como del derecho de reunión o manifestación y de la libertad de expresión (arts. 13 y 15 CADH y 19 y 21 PIDCP). En lo que respecta a la libertad de expresión, esta ha sido calificada certeramente por la Corte IDH como “piedra angular de la democracia”¹²². En su jurisprudencia ha puesto de relieve además las dos dimensiones de la libertad de expresión: una individual, que comprende la manifestación de las propias ideas y opiniones; y una colectiva, que se despliega cuando se exige el acceso a la información, para garantizar la transparencia y hacer contraloría sobre la gestión pública¹²³. Ambas dimensiones son fundamentales para la democracia, ya que favorecen la formación de la opinión pública y el control social sobre el gobierno. La libertad de expresión es indispensable para nutrir la esfera pública en que se produce la deliberación sobre temas de interés social o político. El acceso a la información pública es una de las herramientas fundamentales para garantizar el ejercicio de la democracia a través de la participación ciudadana. Permite que la intervención e incidencia en los asuntos públicos se haga de manera informada, que las personas tengan conocimiento de los temas de que se trate; también hace posible que la ciudadanía demande la rendición de cuentas y logre mejoras efectivas en el funcionamiento de la administración pública, frenando el desvío de recursos. Al respecto, la Comisión IDH ha reiterado que el acceso a la información en poder del Estado contribuye a aumentar la transparencia en la actuación del gobierno, con la consecuente disminución de la corrupción en la gestión estatal¹²⁴. El Comité de Derechos Humanos ha destacado también la significación de estos derechos para la

¹²⁰ Corte IDH, *caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia*, serie C No. 213, 26 de mayo de 2010, párr. 173.

¹²¹ *Ibíd.*, párr. 172-173.

¹²² Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-5/85, op. cit.*, párr. 70.

¹²³ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-5/85, op. cit.*, párr. 30; caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela, op. cit.*, párr. 136.

¹²⁴ Comisión IDH, *Antecedentes e Interpretación de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=132&IID=2>.

democracia¹²⁵. Al mismo tiempo, los organismos internacionales han insistido en la indivisibilidad de los derechos humanos y en la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales culturales y ambientales¹²⁶. De estas y otras muchas formas los derechos humanos son esenciales para la democracia.

VI.- Una reflexión final sobre los desafíos democráticos de Venezuela

No es posible abordar aquí los distintos retos que enfrenta el país desde los parámetros democráticos, pero sí es importante concluir con una reflexión sobre lo que salta a la vista como lo más apremiante: construir una institucionalidad democrática. La devastación que ha sufrido la nación en estos años lo ha sido en todos los órdenes y de manera interrelacionada, por lo que podría decirse que el deterioro ha sido sistemático. La destrucción del aparato productivo nacional no podría explicarse sin aludir a la ausencia de seguridad jurídica y de los demás componentes de un Estado de Derecho; así como la debacle educativa no podría entenderse sin la ocupación ideológica, y el hundimiento de los servicios públicos, sin considerar el clientelismo político y la corrupción. La negación del pluralismo político y de la libertad de conciencia se ha traducido en la violación generalizada de la libertad de expresión e información y en el establecimiento de una hegemonía comunicacional gubernamental, así como en la supresión o usurpación de los partidos políticos de oposición y en la persecución política, que ha llevado consigo graves vulneraciones a los derechos humanos. El afán de mantenerse en el poder aun en contra de la voluntad mayoritaria del pueblo ha sustituido al principio de alternabilidad democrática, lo que no hubiera sido posible sin la captura política y envilecimiento de las fuerzas armadas. La participación libre de la ciudadanía ha sido cercenada por el Estado comunal, que adicionalmente desplaza a las estructuras democráticas de gobierno del Estado federal previsto en la Constitución. El debilitamiento del sector privado y el estrechamiento de los espacios para la organización social en libertad reducen la capacidad de respuesta ante los abusos del gobierno. Todo esto, junto a la inseguridad personal y otras calamidades, ha conducido a la pérdida de esperanza en el futuro, que junto a la crisis económica y humanitaria ha impulsado una emigración de enormes proporciones.

¿Por dónde empezar para superar esa funesta realidad? Desde la perspectiva de este trabajo, hay que reivindicar y en los hechos colocar las bases fundamentales de la democracia venezolana¹²⁷. A partir de las enseñanzas de nuestra historia y del legado de los esfuerzos previos de consolidación democrática. Tenemos derecho a vivir en

¹²⁵ En tal sentido el Comité ha sostenido que las libertades de opinión y de expresión “constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas”; Comité de Derechos Humanos, *Observación general No. 34, op. cit.*, párr. 2. Ver también su *Observación General No. 37, op. cit.*, párr. 1.

¹²⁶ Naciones Unidas, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Conferencia Mundial de Derechos Humanos 1993, disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

¹²⁷ Al respecto ver Alarcón Deza, Benigno y Ramírez, Sócrates, *El Desafío Venezolano III: La consolidación de una transición democrática*, Caracas, UCAB, 2018.

democracia, en el sentido antes expuesto y, como ha ocurrido normalmente con los derechos a lo largo de la historia, hay que luchar denodadamente para alcanzar aquello que nos corresponde pero que nos es negado arbitrariamente. Después de una desolación como la que aún experimentamos, hay que empezar por lo más elemental e indiscutible: recuperar el valor del voto, afirmar el pluralismo político como cimiento de los sistemas democráticos, asegurar la independencia judicial y de los órganos de control y garantizar los derechos humanos; ello presupone el respeto de las libertades fundamentales de la persona. Esto ha de plasmarse en una agenda concreta para la democratización de Venezuela, respecto de la cual hay propuestas e iniciativas diversas que deben ser inventariadas y articuladas. La propia CDI puede ofrecer luces sobre los temas que deben ser tratados, lo cual comprende también la reinserción plena de Venezuela en el marco internacional de protección de los derechos humanos y el cumplimiento de decisiones pendientes de ejecución o implementación, muchas de las cuales se relacionan directamente con el proceso democrático. Con apoyo en esos cimientos democráticos han de atenderse los problemas más urgentes que aquejan a la población, en lo relativo a la pobreza extrema, la vulnerabilidad a la pandemia, y la falta de protección sanitaria, así como han de establecerse las bases de la recuperación económica.

Es fácil decirlo, lo difícil y lo importante es hacerlo. Solo mediante un trabajo mancomunado de todos los sectores nacionales, en coordinación con la cooperación internacional, puede acometerse esa empresa tan ardua, a la vista del autoritarismo imperante, como indispensable. El cambio político es necesario para despejar la senda democrática, pero mientras ese objetivo se alcanza, y para facilitar su consecución, es preciso solidificar las redes de organizaciones sociales, académicas, corporativas, sindicales, empresariales y de otra índole que puedan hacer frente a la embestida dictatorial y que generen, con enfoque inclusivo, las respuestas adecuadas para la superación de la crisis nacional, que es económica, social, institucional y moral. Un renovado espíritu democrático, que promueva la participación desde la autonomía y el pluralismo, puede absorber o mitigar muchas de las adversidades que hoy parecen invencibles. Esperamos que la aproximación que hemos realizado a los fundamentos conceptuales de la democracia y de sus relaciones con los derechos humanos, así como al marco jurídico internacional correspondiente, ofrezca elementos para la identificación de puntos de encuentro que allanen el camino de la democratización. Queda además pendiente, como compromiso y tarea ineludibles, la construcción de una cultura democrática, con apoyo en las lecciones que dejan estos años de adhesión emocional a una oferta personalista y mesiánica, tan popular y populista como distanciada de los fundamentos democráticos. Tras la exacerbación interesada de las diferencias y la exclusión de los adversarios, es imprescindible sentar las bases del respeto al pluralismo como cimiento de la recuperación democrática. Tras la expansión incontenible de la voluntad política plebiscitaria y la demolición de las estructuras constitucionales de control, ha de erigirse un Estado de Derecho ante el cual naufraguen las aventuras autoritarias de cualquier signo ideológico.