

Derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos: Desafíos presentes

Right to the citizen participation in the public affairs: present challenges

Constantino Riquelme Ortiz*

Resumen: La presente investigación busca fortalecer el análisis y reflexión sobre el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, principalmente en un contexto técnico - jurídico, al abordar el enfoque o alcance de los principales instrumentos sean declarativos o convenios, que tutelan los derechos políticos. En el mismo sentido se abordan, las interpretaciones jurisprudenciales sobre la materia. Culmina el mismo a través del análisis del sistema político panameño; cómo el derecho de participación en los asuntos públicos ha evolucionado en el derecho político panameño.

Palabras claves: Derecho Político, Derecho a la Participación Ciudadana, Democracia Representativa, Derechos Humanos, Igualdad del Ser Humano, Discriminación Política.

Abstract: This research seeks to strengthen the analysis and reflection on the right to citizen participation in public affairs, mainly in a technical- legal context by addressing the approach or scope of the main instruments, whether declarative or agreements, which protect the political rights. In the same sense, jurisprudential interpretations on the subject are approached. It culminates through the analysis of the Panamanian political system, how the right to participation in public affairs has evolved in the Panamanian political law.

Key words: Political Law, Right to Citizen Participation, Democracy, Human Rights, Equality of the Human Being, Political Discrimination

Máster en Coaching Directivo y Liderazgo por Universidad de Barcelona. Se encuentra en la redacción de su Tesis del Doctorado en Derecho en la Universidad Autónoma de Madrid. DEA en el Doctorado en Derecho Internacional Público por la Universidad Autónoma de Madrid. Maestría en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Javeriana. Expositor internacional en la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito Ecuador, Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, Universidad de Guadalajara de México; Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Central de Venezuela, y Universidad Libre de Colombia en temas de Derechos Humanos y Justicia Penal Internacional. Docente Universitario en distintas universidades panameñas a nivel de Licenciatura y Maestría en Derecho Internacional Público, Ciencias Políticas y Derechos Humanos. Ha publicado en la Revista Peruana de Derecho Internacional y es Coautor de la Obra Jurídica "La Corte Penal Internacional: Una Perspectiva Latinoamericana". Consultor para UNICEF y la Cruz Roja Internacional

I. Introducción

Valorar uno de los grandes temas del derecho político, como es el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos, nos conduce ante la reflexión sobre ¿Qué resultados son medibles para determinar una alta o baja participación ciudadana?, ¿Qué impacto tiene en la sociedad una alta participación ciudadana?, ¿Representa el fortalecimiento de un sistema democrático procesos de elecciones con alta participación ciudadana?, ¿Qué pasos debemos recorrer para determinar el desarrollo de una participación ciudadana de calidad?

Lo expuesto me permite señalar su importancia a partir del análisis del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Existen otros mecanismos de participación constituidos en un contexto social y/o económico, como es el derecho de la participación en materia laboral (sindicatos) o económicos, los cuales no serán abordados en el estudio, propio de quedar excluidos del contenido del artículo 25 del PIDCP que integra tres aspectos fundamentales que conforma el derecho a la participación ciudadana.

En materia de participación, David Held estima que la idea de la gente debe determinar, en libertad e igualdad, las condiciones de su propia vida; significa que debe ser capaz de participar en un proceso de debate y deliberación abierto a todos, sobre una base de igualdad y libertad, en relación con los asuntos de mayor interés público. En este marco, una decisión legítima no deriva

(CICR). Facilitador en el Programa Liderazgo para la Transformación (CAF). Ha sido Director y Coordinador de Maestría en la USMA. Actualmente es el Jefe de Investigación y Publicaciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

necesariamente de la voluntad de todos, sino de la implicación de todos en el proceso político. El proceso democrático es, por tanto, compatible con los procedimientos y mecanismos de un gobierno mayoritario (Mujica, 2010, pág. 38).

Contextualizar el principio de la participación democrática a partir del proceso de toma de decisiones que tiene cada ciudadano dentro de una sociedad democrática, contribuye al fortalecimiento del principio del pluralismo, la tolerancia, forjando así el fortalecimiento de un modelo de comportamiento social y político, en un estado de derecho.

Desde el punto de vista del derecho y de acuerdo a la doctrina del derecho natural, los derechos son reconocidos por el Estado, no otorgados por él, esto significa que los derechos de las personas son anteriores a la formación del Estado y que éste es legítimo en la medida que respeta y garantiza su ejercicio (Recalde, 2021, pág. 221).

Vincular el derecho y la participación me permite señalar los diferentes significados que tiene la palabra participar. Deriva del vocablo latino “participare”, proviene de la composición de pars, partis, capere = (tomar), y significa tomar parte de o tomar parte en algo (Dabove, 2017, págs. 126-127). En el ámbito político, tiene un sentido más estrecho, supone alguna forma estable de conexión con la toma de decisiones públicas, principalmente a través de la mediación de los partidos políticos o de las organizaciones de la sociedad civil (PNUD, La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos, 2004, pág. 156).

A pesar de las distintas teorías que se han establecido conforme al origen del derecho a la participación política a partir de una visión consuetudinaria o convencional, cabe destacar su relevancia a partir del análisis de la democracia representativa, y en su

efecto participativa, valorando los esquemas políticos y jurídicos, promovidos en la región de las américas.

El tránsito de una democracia representativa hacia una de tipo participativo constituye uno de los fenómenos más característicos de la evolución del constitucionalismo, en lo que hace a las modalidades de ejercicio del poder (Lissidini Alicia, 2009, pág. 192).

Conforme a lo establecido, el presente análisis busca definir aspectos conceptuales y jurídicos sobre el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Procura, en gran medida, entrar en su inserción en el contenido de instrumentos jurídicos que consagran y/o tutelan los derechos políticos, preciso del derecho humano a la participación ciudadana, que tiene cada ser humano.

Si bien es cierto que la separación de poderes se presenta desde la perspectiva del derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de sus representantes electos. En las democracias representativas, los ciudadanos participan en la dirección de asuntos públicos, principalmente por medio de los titulares del poder ejecutivo, y de los integrantes del poder legislativo (ACNUDH, 2007, pág. 773).

Aunado al mismo, se establece el contenido de la jurisprudencia internacional, de las observaciones generales y de opiniones consultivas que aborden el derecho a la participación ciudadana a partir de casos que han marcado precedentes en materia de derecho internacional de los derechos humanos, bajo la condición de tutela del derecho a la participación del ciudadano en los asuntos públicos.

Las últimas consideraciones o análisis establecidos me permiten señalar la importancia de la participación política en Panamá, a partir de un análisis muy general y/o particular del sistema político panameño.

Valorar las consideraciones de la participación a través de lo expuesto en instrumentos jurídicos internacionales, doctrina y jurisprudencia no es fácil, pero facilita el conocimiento para comprender la cristalización y desarrollo jurisprudencial que se han presentado, como un derecho que tiene cada persona humana, de reclamar su derecho a la participación ciudadana, en todos los asuntos públicos.

Es por ello que cerrar espacios de participación parece ser un error que trae consigo mayor deslegitimación del sistema, por lo cual, debiera tratarse de un sistema abierto y plural que cuente con el reconocimiento y garantía efectiva por parte del Estado y de la sociedad civil de los derechos; pero por otro lado, debe permitir la concreción de la aspiración a contar con un grado de autodeterminación política, que no se soluciona a través del sistema representativo (Mujica, 2010, pág. 42).

1. Marco teórico conceptual

1.1. Derecho a la participación

En Atenas, cuna de la democracia, la filosofía política estuvo basada en el concepto de la *methexis*, la participación, surgido de la idea según la cual una inmutable ley de proporcionalidad rige todos los acontecimientos humanos, de modo que ellos deben asumir la forma perfecta del círculo y de la esfera. Aplicada en el ámbito de la polis, esa ley es incompatible con cualquier forma de gobierno que impida a los ciudadanos participar en juicios y magistraturas, pues tal exclusión rompe el equilibrio cuya permanencia garantiza el sumo bien. Aristóteles no dudó en sostener que “en muchas cosas juzga el pueblo que un individuo, quienquiera que sea” (Madrid - Malo, 2004, pág. 542).

Uno de los grandes teóricos que realizó las clasificaciones que hoy existen sobre democracia, Benjamín Constant, citado por Rabasa, señala que la libertad política de los antiguos griegos tenía un efecto positivo y negativo:

El efecto positivo consistía en ejercer colectiva, pero directamente, varias partes de la soberanía completa; en deliberar, en plazas públicas, sobre la guerra y la paz; en concertar alianzas con gobiernos extranjeros; en votar leyes, en pronunciar juicios; en examinar las cuentas, los actos, la administración de los magistrados (...). El efecto negativo de la libertad política de los antiguos era el total sometimiento del individuo a la comunidad y la ausencia de la libertad individual. Basado en la teoría de Aristóteles, Constant explicaba que el Estado para los antiguos siempre tuvo precedencia y estuvo por encima de sus partes, esto es, de los ciudadanos (Rabasa Gamboa, 1994, pág. 55).

Las distintas formas de democracia que se han promovido a lo largo de la historia, desde el punto de vista de la axiología y de la fenomenología que regulan en gran medida el análisis o estudio de los valores y de las teorías dentro de una sociedad, me permiten señalar conforme a su importancia, cómo la participación ciudadana, incide de forma directa en el manejo y gestión de los asuntos públicos.

Los mismos pueden considerarse derechos políticos en sentido amplio, al ser todos aquellos destinados a tutelar la participación o el protagonismo del individuo en la sociedad, en particular la libertad de expresión, de asociación y de reunión, es decir, aquella parte del contenido del derecho internacional de los derechos humanos, conocida como libertades públicas (ACNUDH, 2007, pág. 743).

Si bien es cierto, que no hay derechos políticos sin democracia, ni democracia sin derechos políticos, analizar los mismos a partir de una perspectiva democrática es un reto en nuestro acontecer político en América Latina, y muy en particular en Panamá. El desconocimiento ciudadano sobre la tutela y/o defensa de sus derechos políticos se hace presente y evidente en todo momento, representando muchas veces un retroceso del sistema democrático que garantiza la igualdad política de todos sus ciudadanos, a participar como candidatos, o a elegir a sus representantes políticos y de constituirse en ciudadanos activos.

Una ciudadanía activa de acuerdo con el Dr. Zovatto debe ser el resultado de la confluencia de acciones políticas positivas impulsadas por los medios, las organizaciones civiles, las comunidades organizadas. Mientras los partidos políticos recuperan sus rumbos ideológicos y éticos, para desprenderse del personalismo a ultranza y de las formas diversas de cooptación neocorporativa, la sociedad civil puede mejorar su capacidad de construcción y de agregar demandas (Zovatto, 2011, pág. 45).

Desde una concepción amplia, puede decirse que la participación es la capacidad y la posibilidad de las personas de influir en las condiciones que afectan sus vidas, de ejercer sus derechos y de cumplir con sus deberes. En este sentido, es la oportunidad que tienen los ciudadanos de proponer cambios y de involucrarse en los procesos de toma de decisiones que afectan sus intereses particulares y los de su comunidad (Lissidini Alicia, 2009, pág. 100).

La participación en los asuntos públicos es un derecho civil y político, y la falta de este será un déficit de cualquier democracia. El ejercicio del derecho a la participación hace posible el control de las autoridades electas y la rendición de cuenta de tomadores de decisión, acerca a las personas a sus autoridades y puede mejorar la confianza en las instituciones (PNUD, 2021, pág. 3).

Las formas de democracia participativa implican la colaboración de los ciudadanos con los poderes públicos, pero sin sustituir en ningún momento la capacidad de decisión de las instituciones competentes, sino simplemente como un complemento de su actuación. Se trata, en definitiva, de complementar la democracia representativa con los mecanismos de la democracia participativa (García García, 2019, pág. 18)

Analizar desde una perspectiva técnico – jurídica la democracia representativa, no es fácil. La misma hunde sus raíces en el pensamiento político y ha sido objeto de análisis del estudio de las ciencias políticas. En virtud de lo expuesto, cabe reflexionar sobre la dicotomía que plantea, la cual a lo largo de muchos siglos aún no ha logrado ser normativizada en instrumentos jurídicos vigentes en el derecho internacional.

La participación ciudadana tiene un fundamento ético: la responsabilidad de hacerse cargo, de ser sujeto de la construcción de su futuro, en el marco de bien común, y esta razón parte del reconocimiento a la diversidad social, de la pluralidad y, consecuentemente, del conflicto como realidad social, que requiere de la tolerancia, de formas de diálogo y de deliberación: es decir, de la democracia, como recurso para construir acuerdos y proyectos conjuntos (Sol Arriaza, 2012, pág. 41).

¿Es el bien común, uno de los principales fundamentos de la democracia? Cómo hacer presente en una sociedad y garantizar el beneficio de la igualdad de todos, a participar o de hacer defensa como ciudadanos de sus derechos. El Estado asume compromisos internacionales, al ratificar tratados internacionales que tutelan de forma directa el derecho de grupos protegidos, y de forma genérica refiere a la igualdad de todos, y la no discriminación de ninguna persona en una sociedad.

La participación ciudadana hoy, en gran medida, requiere del despliegue de una serie de instrumentos que faciliten la interacción y empodere a los ciudadanos como sujetos titulares que pueden reclamar ante las instancias gubernamentales, y de sus autoridades el derecho a obtener su ejercicio de igualdad y de libertad en el alcance de sus derechos.

Cabe destacar que la participación ciudadana requiere, desde una vertiente de análisis objetivo, no solo el reconocimiento constitucional y legal de un mayor número de instituciones de participación directa, sino de una concepción de las mismas sobre la base de mayor inmediatez con el participante en cuanto a los efectos inmediatos y vinculantes que producen dichos institutos en el poder político del Estado (González Orquera, 2014, pág. 60).

A pesar de la amplia gama de definiciones existentes entre la visión minimalista y maximalista de la participación política ciudadana, es posible encontrar cierto consenso en la literatura respecto a tres puntos clave. El primero hace alusión a la evidente relación entre la participación y la democracia. Esto se debe a que la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones constituye la base en la cual se encuentra sedimentada la democracia (Pachón, 2012, pág. 367). El segundo refiere a la participación política y la distribución de bienes y servicios; y el tercero, a la clara diferenciación entre la participación política convencional y la no convencional.

El vínculo o relación entre la participación y la democracia tiene sus orígenes en una diversidad de semejanzas. Las mismas tienen su origen en el titular del poder el pueblo. Como expresa el Informe Caputo, en casi toda América Latina el aumento de la participación se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática (PNUD, La Democracia en

América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos, 2004, pág. 156).

En el mismo sentido es importante visualizar la misma a través del enfoque que nos brinda una democracia representativa, la cual puede estar matizada en un contexto tradicional, lo cual brinda a la participación ciudadana un carácter indirecto y de forma esporádica.

Es allí donde la participación ciudadana se manifiesta principalmente en el ejercicio del sufragio, en la actividad de los partidos y en la manifestación de opiniones a través de la prensa, y de otros instrumentos de comunicación social (Madrid - Malo, 2004, pág. 544).

Las múltiples valoraciones e interpretación brindada por muchos académicos y doctrinarios acerca de las formas de participación, hunde sus raíces en determinados aspectos a ser considerados a partir de determinados fundamentos sociales, históricos y jurídicos, lo cual tiene su sentido y alcance en los principios constitucionales sobre democracia participativa y Estado de derecho.

Conforme a lo señalado, los derechos políticos constituyen aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se puede conceptualizar como “facultades o, mejor, de titularidades que, en conjunto se traducen en el ejercicio amplio de la participación política” (Nohlen, 2019, pág. 55). Esta acción marca una estrecha relación entre los derechos políticos y el derecho a la participación política.

Si la legitimidad democrática se mide en términos de la relación entre gobernantes y gobernados y también en términos de eficacia de las decisiones adoptadas, es evidente que la participación ciudadana y los mecanismos de la democracia participativa permiten conectar, en cada supuesto concreto en que dicha participación opera, a los ciudadanos con los gobernantes, y al mismo

tiempo son un factor más con incidencia en el acierto, oportunidad y en definitiva eficacia de las normas que se adopten (García García, 2019, pág. 19).

Es importante señalar cómo la democracia participativa y la democracia directa promueven las herramientas de participación y el vínculo de los ciudadanos en el manejo de la cosa pública y de hacer más eficiente la gestión pública. Una alta participación de los ciudadanos dinamiza la política y sirve de contrapeso a los excesos del clientelismo, paternalismo que afectan el orden democrático que garantiza la igualdad de todos, de participar en igualdad de condiciones en un contexto de una democracia participativa.

Cabe destacar cómo la participación se une al desarrollo político o vínculo de sus ciudadanos en el manejo de la gestión pública. Una alta participación superando los esquemas de voluntariedad, que nacen del contexto de la participación de los ciudadanos, nos permite señalar el fortalecimiento del sistema democrático, propio del vínculo y responsabilidad de sus ciudadanos en el manejo eficiente de la cosa pública, sustituyendo los males endémicos que han predominado en la política latinoamericana, la cual ha sido influenciada en el manejo del caudillismo, el cual se alimenta del clientelismo, paternalismo, afectando el desarrollo humano de sus ciudadanos y por ende un tejido social muchas veces desfragmentado.

II. El derecho de participación en los instrumentos jurídicos internacionales

1. En el ámbito universal

La conceptualización de estos derechos ha tenido sus fundamentos en instrumentos declarativos y normativos del derecho in-

ternacional de los derechos humanos, como ha sido la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); la Carta Democrática Interamericana (2001) y otras normativas complementarias.

El contenido de estos instrumentos declarativos y vinculantes, promovidos en un contexto del derecho internacional de los derechos humanos, dispone los mismos como un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que estos establezcan y garanticen, cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública. Es una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien en forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948, se constituye en uno de los más importantes instrumentos internacionales promovidos, culminada la Segunda Guerra Mundial, representando el inicio de la cristalización de los derechos humanos los cuales, al ser enunciados en la declaración, han impulsado el surgimiento de una diversidad de tratados que tutelan la protección internacional de los derechos humanos.

Su artículo 21, numeral 1, de la DUDH expresa que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, numeral 2 “toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país” (Pueyo Losa, 2002, pág. 751).

Por su parte establecer el alcance del contenido de los instrumentos jurídicos vinculantes sobre el derecho a la participación, podemos citar lo descrito en el contenido del artículo 25, inciso del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

(PIDCP) de 1966, el cual consagra diversos aspectos que constituyen la conformación de una diversidad de derechos políticos.

Su artículo 25 (a) señala que es “el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país” (Pueyo Losa, 2002, pág. 760).

Valorar conforme a lo expuesto en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), la condición de hacer al ciudadano sujeto titular de tres elementos de los derechos políticos como lo son: la participación en la gestión de los asuntos públicos, la participación en las elecciones a través del voto a una candidatura y el acceso a las funciones públicas, son los aspectos más relevantes sobre los que la doctrina y la jurisprudencia se han pronunciado ante la lesión o violación de los mismos.

2. En el ámbito regional

Analizar desde el contenido del preámbulo de la Carta de la OEA, así como desde sus primeros artículos (1, 2), nos señala que “la democracia participativa es condición indispensable para la estabilidad, paz y el desarrollo de la región” así como reconocer la democracia como un derecho de los pueblos en América Latina, garantizando el ejercicio efectivo de la democracia representativa como la base fundamental de un Estado de derecho. In examine de lo expuesto en la Carta constitutiva de la OEA, se puede señalar que el respeto y garantía de los derechos humanos y de sus princi-

pales libertades, constituyen así, elementos esenciales de una democracia representativa y participativa, como tal.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, firmada en 1948, dispone en su artículo XX y titulada Derecho de Sufragio y de Participación en el Gobierno, que “toda persona, legalmente capacitada tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”. En el mismo sentido, en su artículo XXXII se titula el Deber de Sufragio, donde expone que “toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país del que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello” (ACNUDH, 2007, pág. 738).

A pesar del carácter declarativo que nos brinda la DADDH, la misma contiene y define derechos humanos esenciales, que no se pueden interpretar y aplicar conforme al sistema interamericano de protección de los derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes y que han tenido su origen en el contenido de la DADDH.

La Convención Americana de Derechos Humanos, por su parte, en su artículo 23 titulado derechos políticos, dispone que “todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país” (ACNUDH, 2007, pág. 738).

Es importante observar el contenido de los instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos, a partir de la

promulgación de la DADDH que dispuso la consagración de una diversidad de derechos civiles, políticos, laborales; así como el contenido de una diversidad de deberes del ser humano. Estos instrumentos hunden sus raíces en el origen socio – político de América Latina, y aún se mantiene en una etapa de consolidación de los derechos establecidos y la obligación de los Estados parte de brindar protección y defensa de los mismos.

La Carta Democrática de 2001 dispuso en su artículo 2 de forma expresa que el ejercicio de la democracia representativa es la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza a través de la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía, en un contexto de la legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Por su parte la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009) destaca en su artículo 6 sobre la participación en el ámbito público “como un derecho y como responsabilidad cívica”.

En el mismo sentido expone la Carta en su artículo 6 que “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

Aunado a estos criterios es importante señalar que el sistema interamericano desde su formación en siglos pasados brinda mucha relevancia a la existencia de una democracia representativa. El poder público solo emana del pueblo les brinda la oportunidad a los electores decidir cada período o tiempo establecido sobre la

fórmula de selección de los mismos, y conforme a los esquemas de una democracia representativa, ya legitimados deben representar los intereses de quienes depositaron la confianza al elegirlos como sus representantes políticos.

3. En otros instrumentos jurídicos internacionales

Cabe valorar, además de los instrumentos universales de carácter general, hay otros instrumentos jurídicos internacionales que fortalecen el respeto y tutela de grupos protegidos que han alcanzado una cristalización y codificación de los derechos humanos, como han sido los derechos humanos de la mujer, de la niñez, de las personas con discapacidad y de los migrantes.

El artículo 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas formas de discriminación contra la Mujer (1979), dispone que “los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas contra la mujer en la vida política y pública del país y en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a) votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de estas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (Castañeda, 2015, pág. 402).

La participación quedó establecida en el artículo 29 de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) dispone que los Estados parte deben adoptar todas las medidas viables para facilitar y promover la participación

de las personas con discapacidad en las actividades públicas y cívicas, como el derecho a votar, a ser elegidas o a participar en organizaciones políticas (OACNUDH, 2008, pág. 12).

Por su parte, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 dispone el derecho de participación conforme a lo previsto en el artículo 26 a reuniones y actividades sindicales; y el artículo 45 numeral 1 dispone a participar en asuntos culturales.

Es importante destacar sobre el derecho de participación conforme a lo previsto en el PIDCP y sus tres elementos o causales que definen el derecho de participación y su establecimiento en la Convención sobre el Derecho de los Trabajadores Migrantes, previendo su condición y tutela de derechos, conforme a referir la participación a partir de los derechos económicos y sociales, excluyendo del mismo la condición de extender un derecho político en virtud de contravenir el ordenamiento jurídico - constitucional de cada Estado, que restringe el derecho de participación política a los extranjeros. La naturalización excluye la restricción a los mismos.

Otro de los instrumentos complementarios que refieren sobre el derecho de participación es la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (1965), la cual refiere en su artículo 5, inciso c, que “los derechos políticos, en particular el de tomar parte en las elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas (Castañeda, 2015, pág. 324).

Por su parte la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos del Adulto Mayor dispone en su artículo 27 que “la persona mayor tiene el derecho a la participación en la vida

política y pública en igualdad de condiciones con los demás y a no ser discriminado por motivos de edad. La persona mayor tiene el derecho a votar libremente y ser elegido, debiendo el Estado facilitar las condiciones y los medios para ejercer estos derechos (...) (Dabove, 2017, pág. 194).

Sobre el contenido de los derechos de participación es importante señalar como la Convención Interamericana sobre el Adulto Mayor se constituye en un documento progresivo que representa el avance y cristalización del derecho a la vejez, recogido en el primer instrumento jurídico desarrollado en el sistema interamericano, y que tiene vigencia para los Estados parte de América Latina. Panamá, aún no ha ratificado el mismo.

La OIT, por su parte, ha codificado un instrumento de derecho internacional que consagra los derechos de los pueblos indígenas. En su artículo 3 numeral 1 dispone que los pueblos indígenas deberán gozar plenamente de derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Es interesante lo previsto en la presente disposición internacional, al integrar en el derecho de los pueblos indígenas, el derecho a la consulta como forma de participación de las comunidades o pueblos de participar colectivamente como pueblos, en medidas o acciones que puedan afectarles como comunidad.

El artículo 6, numeral 1, inciso b del Convenio de la OIT señala que es un derecho humano de los pueblos indígenas establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que los otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan (OIT, 2009, pág. 183).

En el año 2008 entró en vigencia para los Estados parte la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Un instrumento jurídico del derecho internacional de los derechos humanos que tutela el derecho de participación de los jóvenes en un contexto de fortalecer los derechos, civiles, políticos, sociales y económicos de los jóvenes. Panamá aún no es signatario de esta Convención.

Su artículo 21, numeral 1, señala que los jóvenes tienen derecho a la participación política (...) a impulsar y fortalecer procesos sociales que generen formas y garantías que hagan efectiva la participación de jóvenes de todos los sectores de la sociedad, en organizaciones que alienten su inclusión (...) a promover que las instituciones gubernamentales y legislativas fomenten la participación de los jóvenes en la formulación de políticas y leyes referidas a la juventud, articulando los mecanismos adecuados para hacer efectivo el análisis y discusión de las iniciativas de los jóvenes a través de sus organizaciones y asociaciones. (OIJ, 2008, pág. 14).

III. La participación en la doctrina y jurisprudencia internacional

1. Aportes doctrinales:

La importancia de la palabra participar, se cimenta en involucrarse de formar, tomar parte y tener la posibilidad de influir en los temas que le conciernen. Los aportes doctrinarios en el derecho internacional de los derechos humanos, que constituyen fuentes

auxiliares del derecho internacional, tienen su origen en las opiniones consultivas de los tribunales internacionales, así como en las observaciones generales de los Comités de Derechos Humanos, de las Naciones Unidas.

Es importante apreciar el contenido de la Observación General N° 25 del Comité de Derechos Humanos acerca del sentido y alcance del Artículo 25 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) el cual dispone que “se reconoce y ampara el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública” (Castañeda, 2015, pág. 260).

Las recomendaciones establecidas por el Comité de Derechos Humanos brindan amplios criterios sobre el sentido y alcance del derecho a la participación, visto a través del principio de participación democrática, que tiene cada ciudadano en el proceso o toma de decisiones en un sistema democrático. Participar en los procesos decisorios, le permite al ciudadano hacer defensa de sus más elementales derechos y libertades, que tiene su fortaleza en el concepto del respeto y tutela de la igualdad del ser humano.

Por su parte, la Observación General N° 23 del Comité de Derechos Humanos de la Mujer (CEDAW) señala en sus valoraciones que, en todas las naciones, los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos. En todos los países, las tradiciones culturales y las creencias religiosas han cumplido un papel de confinamiento de la mujer a actividades del ámbito privado y la han excluido de la vida pública activa (Castañeda, 2015, pág. 435).

Ambas observaciones generales han marcado doctrina en el derecho internacional de los derechos humanos, siendo relevantes sus aportes brindados al interpretar el contenido de los dispuesto en tratados de derechos humanos. En el mismo sentido, las mismas han sido recogidas, así como sus valoraciones, en el contenido de sentencias provenientes de tribunales de derechos humanos. Basta recordar lo expuesto en la Observación de la CEDAW, donde señala que no puede denominarse sociedad democrática en la cual una mujer ha sido excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones.

Cabe destacar que el derecho a la participación política de las mujeres, en condiciones de igualdad y en contextos libres de violencia y discriminación, está reconocido en las normativas nacional e internacional como un derecho humano (Del Rosario Rodríguez, 2021, pág. 19).

La proclamación de derechos y libertades quedó establecida en los primeros textos constitucionales de América Latina, donde fueron proclamados una serie de derechos como es el derecho a la participación política, aunque la misma tuvo una serie de restricciones que actualmente han adquirido un avance y desarrollo, luego de haber superado los antiguos esquemas políticos de participación, como fue el sufragio censitario y capacitario. Los mismos representaron grandes restricciones al derecho del voto de la mujer, que fue vedada de obtener el alcance de estos derechos. Solo basta recordar la lucha de las sufragistas norteamericanas, inglesas y de otros países por lograr alcanzar la igualdad de derechos políticos frente al hombre, en una sociedad marcada por el poder patriarcal y de exclusión directa de otros grupos, principalmente de la mujer.

Especial valoración cabe señalar sobre el aporte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que sustenta que, a

través de la democracia representativa y participativa, los derechos de los hombres y mujeres pueden garantizarse plenamente. La OEA ha afirmado reiteradamente el vínculo entre democracia representativa y la tutela y defensa de los derechos humanos, haciendo especial énfasis en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, no solo en la política sino en un contexto general.

De particular relevancia e importancia es destacar el contenido del informe anual de 1990 brindado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CID) sobre la situación de los derechos humanos en el Salvador, expuso lo siguiente:

“En el derecho a la participación política hay cabida para una gran variedad de formas de gobierno, siendo muchas las alternativas constitucionales que existen en cuanto al grado de centralización de los poderes del Estado o la elección y atribuciones de los órganos encargados de su ejercicio. Sin embargo, el marco democrático es elemento necesario para el establecimiento de una sociedad política, donde puedan darse los valores humanos plenos (...)

Los Estados del continente, en la Carta de la Organización de Estados Americanos, han reafirmado como uno de los principios tutelares que la solidaridad entre ellos requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como el Pacto de San José de Costa Rica, han consagrado el derecho que tiene todo ciudadano de participar en los asuntos públicos y de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que ga-

rantice la libre expresión de la voluntad de los electores (CIDH, 1990-1991, págs. 557-558).

En otro informe anual del año 2002, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó un análisis sobre los derechos humanos en Cuba, exponiendo sobre el particular lo siguiente:

Es doctrina de la CIDH, por su parte, que el ejercicio del derecho a la participación política implica “el derecho a organizar partidos y asociaciones políticas, que a través del debate libre y lucha ideológica pueden elevar el nivel social y las condiciones económicas de la colectividad, y excluye el monopolio del poder por un solo grupo o persona”. Asimismo, ha considerado la Comisión que “los gobiernos tienen, frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que estas se constituyan para violar derechos fundamentales; el debate libre de los principales temas socioeconómicos; la realización de elecciones generales, libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular (CIDH, Informe Anual, Cuba, 2002, pág. 12).

Por su parte el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), valorando los obstáculos de participación efectiva en América Latina, se pregunta y brinda sus reflexiones al señalar:

¿Son adecuados los niveles de participación actuales en América Latina? Esta pregunta es difícil de

responder, señala el CAF en su informe porque la relación causal entre el desempeño del Estado y la participación ciudadana es ambigua. Por un lado, en países con un buen desempeño del Estado, se podría esperar que el nivel de participación de la ciudadanía sea bajo, ya que el mejor desempeño público generaría una menor necesidad de interponer reclamos (...)

Si el buen desempeño público es permitido como un proxy de la capacidad del Estado para resolver problemas, la ciudadanía podría realizar más reclamos y participar más cuando percibe buen desempeño (CAF, 2015, pág. 170).

2. Aportes jurisprudenciales:

Los aportes jurisprudenciales brindados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH), desde el caso de las desapariciones forzadas vs. Honduras entre ellos el caso Velásquez Rodríguez y el caso Godínez Cruz, han representado un avance en materia de interpretación judicial del sistema interamericano de derechos humanos, por parte de este gran tribunal regional de derechos humanos. Los avances han sido significativos y de suma relevancia, como en los últimos tiempos la incorporación del control de convencionalidad, desde las opiniones consultivas, así como de las sentencias, que establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para todos los Estados parte.

Dentro de los aportes jurisprudenciales podemos mencionar una diversidad de sentencias brindadas por la Corte Interamericana, donde ha emitido criterios acerca de la interpretación y alcance del derecho a la participación, en un contexto de brindar aportes jurisprudenciales sobre el sentido y alcance del contenido

de tratados de derechos humanos, ratificados por la mayoría de los países de América Latina.

En el Caso Reverón, la Corte Interamericana expuso en sus conclusiones que el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso de forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas (Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, 2009, pág. 41).

Por su parte, el Caso Chitay sostuvo que, en el desarrollo de la participación política representativa, los elegidos ejercen su función por mandato o designación y en representación de una colectividad. Esta dualidad recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación (participación directa) como en el derecho de la colectividad a ser representada (Caso Chitay Nech y Otros vs. Guatemala, 2010, págs. 31-32).

El mismo criterio fue reiterado en el Caso Leopoldo López señalando sobre el particular que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir los ciudadanos, no solo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades (Caso López Mendoza vs. Venezuela, 2011, pág. 45).

En América Latina, la Carta Democrática Interamericana se constituye en uno de los grandes instrumentos jurídicos de compromiso de los Estados, de asumir un marco de defensa de la democracia. Sobre el particular el Dr. Asdrúbal Aguiar señala que el derecho a la democracia, comprende todos los elementos esenciales y componentes fundamentales de la misma, entre los cuales destaca la posibilidad ciudadana de controlar el ejercicio del poder,

pues en definitiva solo controlando el poder es que puede haber pluralismo político, participación democrática y transparencia en el ejercicio del gobierno, con exigencia de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes (Aguilar, 2008, pág. 21).

Uno de los precedentes jurisprudenciales de suma relevancia es el Caso Yatama, al brindar doctrina en su contenido la Corte Interamericana, señala que la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individual u organizados, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación política estatal, a través de mecanismos de participación directa (Caso Yatama vs. Nicaragua, 2005, pág. 89).

Por su parte el Juez Diego García-Sayán, en su voto concurrente en el caso Yatama, señaló que el derecho a participar en los asuntos públicos, como todas las categorías jurídicas, ha evolucionado y se ha recreado con la marcha histórica y social. En efecto, entraña una conceptualización que se ha ido enriqueciendo en su contenido en el tiempo transcurrido desde la aprobación de la Convención hace cuarenta años. Si bien en los instrumentos primigenios de la OEA, la referencia a la democracia representativa y los derechos políticos casi se agotaba en el derecho a votar y ser elegido (Caso Yatama vs. Nicaragua, 2005, pág. 134).

En el caso Gutman, por su parte la Corte Interamericana señaló que los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas, o bien, por medio de representantes elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas a través de la cual los ciudadanos expresan libremente su voluntad y

ejercen el derecho de participación política (Caso Castañeda Gutman vs. Mexico, 2008, pág. 43).

Ampliando su criterio jurisprudencial, sobre la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones de partidos políticos de oposición en una sociedad democrática, la Corte Interamericana señala que 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 (Caso Cepeda Vargas vs. Colombia, 2010, págs. 63-64).

Destaca la Corte Interamericana que los funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas (...); los pronunciamientos de altos funcionarios públicos, dirigidos a desincentivar la participación política no contribuyeron a impedir, e incluso pudieron propiciar o exacerbar, situaciones de hostilidad e intolerancia hacia la disidencia política, lo cual es incompatible con la obligación estatal de garantizar el derecho de participación política (Caso San Miguel Sosa y Otras vs. Venezuela, 2018, pág. 44).

En el mismo sentido, la Corte considera que la participación política es uno de los derechos por medio de los cuales es posible ejercer la labor de defensa de los derechos humanos. Los actos de hostigamiento, amenazas y ofertas de dinero recibidos por el señor Escaleras Mejía antes de su homicidio tienen su origen en su candidatura a alcalde y en su labor de defensa del medio ambiente (Caso Escaleras Mejía vs. Honduras, 2018, pág. 22).

Aunado a los hechos de violencia política que se han constituido en períodos de elecciones en países latinoamericanos, la

Corte Interamericana ha mantenido el criterio de establecer la protección a los derechos políticos en relación a la democracia representativa, la cual es considerada como uno de los pilares de todo el sistema del cual la Convención forma parte, y constituye uno de los principios de la Carta de la OEA (Caso Petro Urrego vs. Colombia, 2020, pág. 32).

IV. En el sistema político panameño

1. En el ordenamiento jurídico

En Panamá, el retorno a la democracia en la década de los noventa marca el inicio de una etapa del proceso de transformación y de cambios. Emergen producto de una realidad histórica y política cambiante, la cual busca en gran medida responder a los desafíos de transformación, que se plantearon, estableciendo un pluralismo como mecanismo de organizar la vida democrática del país, luego de finalizar la dictadura.

El Dr. Ricardo Arias, al valorar la democracia panameña, señaló que, en un régimen democrático, el pluralismo tiene diversas dimensiones que conviene destacar. En primer lugar, el pluralismo se expresa a través de una diversidad de focos de iniciativa y de participación. Los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las iglesias, constituyen ejemplos de estos focos (Panamá, 2006, pág. 217).

La importancia del pluralismo político forma parte del sistema interamericano, y queda debidamente establecido en la Carta Democrática Interamericana donde señala en el contenido del artículo 3 que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros (...) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas.

Si bien es cierto, Panamá camina hacia la consolidación de la democracia y una sociedad participativa, es importante señalar cómo el derecho a la participación ciudadana se encuentra inserto en nuestra Constitución Política de forma genérica y no de forma específica.

El artículo 38 destaca la libertad de reunión; el artículo 39 la facultad de los ciudadanos de crear asociaciones y fundaciones que vayan a favor de la moral pública en consistencia de la ley; el artículo 41 que consagra el derecho de petición, el artículo 43 el derecho a solicitar información pública y el artículo 239 sobre el derecho de los ciudadanos a la iniciativa legislativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Consejos.

Desde la propuesta del proyecto de Ley de Participación Ciudadana, aprobada por el Consejo de Gabinete (Sesión 22/12/2008) y presentada a la Asamblea Nacional, el mismo establece una serie de aspectos fundamentales que deben ser considerados al señalar que:

La participación ciudadana es un derecho fundamental, que garantiza la acción deliberada y consciente de la ciudadanía, tanto de manera individual, como colectiva. (...) En el mismo sentido crea el Sistema Nacional de Participación Ciudadana, como un conjunto de espacios de diálogo y concertación para la consulta, formulación, participación y deliberación en la toma de decisiones que afecten los derechos e intereses de la colectividad, dirigidos a garantizar una gestión pública, transparente y con corresponsabilidad.(...) Los instrumentos con los que la ciudadanía puede ejercer la participación ciudadana son los siguientes: la asamblea ciudadana, la audiencia pública, la audi-

toria social, los cabildos abiertos, la colaboración ciudadana, el consejo consultivo, la consulta ciudadana, la iniciativa popular, el plebiscito, el presupuesto participativo, el referéndum y otros establecidos o que establezca el ordenamiento jurídico del Estado (Presidencia, 2007, pág. 6).

Esa participación, la cual responde al pluralismo infiere Harley Mitchell que la participación ciudadana es inherente a lo público, la democracia electoral constituye un espacio, un momento de esta participación, una especie, dentro del amplio concierto de participación con visión de república, que se afianza y fortalece permanentemente a través del impulso ciudadano de las organizaciones sociales, de los partidos, etc. (Mitchell, 2019, págs. 132-133).

Raúl Leis, sobre el particular, expresa que los escenarios de participación ciudadana marcan rumbos que la sociedad panameña expresa cada vez más visiblemente. La existencia de una ciudadanía relegada al papel de consumidora y con una participación limitada o simplemente excluida del desarrollo, en muchos casos sobreviviente en las ranuras de un crecimiento económico que parece ser privativo de una franja de la sociedad (Leis, 2000, pág. 3).

Desde una perspectiva constitucional, la participación ciudadana adquiere mucha relevancia en el contenido o enunciado establecido en diversas constituciones latinoamericanas. A partir del retorno a la democracia y de las reformas establecidas en muchos países latinoamericanos, a partir de la década de los noventa el término participación se emplea con mayor relevancia en su alcance y sentido constitucional.

John Rawls, en su análisis de la estructura básica de la sociedad, analiza el principio de igualdad de participación, destacan-

do que todos los ciudadanos deben tener un mismo derecho a formar parte y determinar resultado en el proceso constitucional, que establece las leyes que se han de obedecer. En el mismo sentido valora el principio de participación, conforme a la estructura del régimen constitucional, destacando sobre el particular que las decisiones las adopta un cuerpo representativo, escogido dentro de un período determinado por el electorado.

Por su parte Maxwell, Hershberg y Sharpe sostienen que la inestabilidad de la democracia en la región de América Latina, se observa a través de la debilidad institucional en la rendición de cuentas, la fragilidad de las cortes, las élites cerradas en el sistema de partidos y la exclusión ciudadana de los sistemas políticos (Cameron Maxwell, 2013, pág. 225).

Es importante señalar que la distribución numérica de la participación del ciudadano en los asuntos públicos establecido en textos constitucionales, indica un avance consecuente de la participación en distintos escenarios y, de forma más sorprendente, en hacer una gestión pública más transparente y eficiente.

De acuerdo con el PNUD (2021), los procesos de participación ciudadana tienen distintas etapas, entre ellas: la convocatoria, la selección, la deliberación entre participantes, la sistematización, la entrega y uso de la información sistematizada (PNUD, 2021, pág. 20).

2. En el Código Electoral

Como expresa el magistrado Eduardo Valdés, los ciudadanos participan en la vida democrática y en particular en el sistema electoral panameño (Valdés Escoffery, 2006, pág. 2), a través de distintos mecanismos. En su segundo volumen nos brinda un amplio

análisis del contenido del libro segundo del Código Electoral, que regula los mecanismos y formas de participación electoral en el país.

La normativa electoral panameña ha sufrido un proceso gradual de reformas electorales, y los cambios introducidos al contenido del cuerpo legal se han establecido a través del consenso y discusión por parte de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, la cual integra a representantes de todos los partidos políticos, independientes y representantes de la sociedad civil organizada y universidades con Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Una de las últimas reformas introducidas al Código Electoral ha sido la promulgación de la Ley N° 247 del 22 de octubre de 2021 la cual reformó el Código Electoral de la República de Panamá. En su artículo 27 señala que el artículo 103 del Código Electoral quedará así:

Artículo 103. Son obligaciones de los partidos políticos: (...) (2) respetar la participación en la actividad política de todas las tendencias ideológicas (...); (12) Establecer el procedimiento para hacer efectivo el cumplimiento de la participación femenina en los cargos directivos internos del partido y en las postulaciones a cargos de elección popular, según las normas legales vigentes; (13) Establecer los procedimientos para hacer efectiva la capacitación y participación de las juventudes inscritas en el partido, en los cargos directivos internos y en las postulaciones a cargos de elección popular, según las normas legales vigentes.

Su artículo 135 se adiciona una sección al Capítulo III del Título VII del Código Electoral corrigiendo la numeración de secciones contentivas de los artículos 308-H y 308 -I donde se dispone lo si-

guiente conforme a la paridad de género:

Artículo 308-H. La participación política de mujeres y hombres es un derecho humano, que tiene como objetivo fortalecer la institucionalidad democrática, representativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación de género, contenidos en la Constitución Política, el Código Electoral, legislación nacional y convenios internacionales.

Artículo 308-I. La participación se regirá por el principio de paridad y participación igualitaria de mujeres y hombres en los procesos electorales internos (...).

Cómo expresa (Pérez, 2011, pág. 120) en el Informe de Cultura Política de la Democracia en Panamá, al examinar la confianza interpersonal y los niveles y las formas de participación de los ciudadanos en la solución de los problemas de la comunidad, concluye en su valoración obtenida que una mayoría de los panameños (69.3%) cree que sus conciudadanos son “confiables” en cierta medida. Solo el 7.8% indica que las personas son nada confiables, y un 22,9% dice que son “poco confiables”.

Por su parte, en el Diálogo sobre Democracia & Elecciones realizado en la sede del Tribunal Electoral de Panamá en noviembre de 2021 expresó el Dr. Orlando Pérez sobre la confianza en las elecciones presentando datos estadísticos, señalando la satisfacción de los electores con las elecciones siendo 2012 (48.0%); 2014 (51.4%), 2017 (44.9%), 2018 (41.9%) y en el año 2021 (45.0%).

En el mismo sentido expresa a través de porcentaje de medición del apoyo a la democracia de los panameños, siendo rele-

vante en el año 2014 (48.6%), 2017 (59.2 %), 2018 (53.8%) y 2021 (61.0 %) muy al contrario de la satisfacción con la democracia la cual expresada en porcentaje se considera en el año 2014 (55.8%), 2017 (44.6%), 2018 (36.4 %) y 2021 (38.0 %).

Concluye el Dr. Pérez que en Panamá la confianza es levemente mejor que en la región. Expresa en el mismo sentido sobre un alto nivel de participación electoral en las últimas elecciones, donde más del 70% fue a votar, y un bajo nivel de violencia política, después del retorno a la democracia en Panamá, de la realización de procesos de diálogo entre los sectores políticos, del sector privado y del sector sindical.

V. Desafíos presentes

Pensar en los desafíos presentes me hace recordar el pensamiento de Hanna Arendt, en la Crisis de la República quien señala que en el caso de los Estados benefactores modernos donde la idea de democracia se convierte en vez de participación, en la obtención, a través de los medios de administración más eficientes posibles, de los objetivos del bienestar público. Sobre las consideraciones de Arendt sostiene Mujica que nos encontramos ante la “presencia del debate actual en términos de participación ciudadana entendida como control de la gestión pública” (Mujica, 2010, pág. 107).

Es importante señalar que la crisis del sistema y la pérdida de confianza en el papel o función de las instituciones, debilita en gran medida la participación directa de los ciudadanos, ante la conformación de espacios burocráticos y de profesionalización de los partidos políticos.

No cabe la menor duda la profundidad en el pensamiento de Arendt en la Crisis de la República me permite reflexionar sobre los desafíos presentes, los cuales nos limitan muchas veces la condición de sujeto activo o reclamante como ciudadanos, de ejercer nuestro derecho de participación en los asuntos concernientes a nuestra democracia, y principalmente de la defensa de nuestros derechos humanos fundamentales.

En materia de paridad y avances de los derechos políticos de la mujer, y muy en particular en el derecho de participar en los asuntos públicos, es un proceso que ha sido muy lento a pesar de la voluntad expresa de los gobernantes de promover la igualdad, en toda condición de la mujer frente al hombre y presentado en discursos internacionales.

Por otra parte, y de manera significativa, es importante valorar la apatía del ciudadano de voluntariamente participar en los procesos sean políticos, sociales y/o económicos. Las conclusiones podrán ser abundantes y muy significativas del ¿Por qué las personas no participan en temas de interés general? La respuesta podrá ser que muchas veces desean que otros asuman su representación y que, al lograr el beneficio, represente para ellos la obtención del mismo beneficio de quienes lucharon por alcanzar los mismos.

Pensar que la participación es un concepto intrínseco de la democracia, produce en todo momento la prevalencia de un sistema representativo, que valora la igualdad política en concepto del sufragio, y el ciudadano es visto como el que recibe las ofertas (propuesta política) y decide sin dar cabida a los debates y deliberaciones de los principales problemas del país.

Actualmente las nuevas tecnologías de la información (TICs), nos conducen a una condición de seres cosmopolitas, en

la construcción del web ciudadano o homo web, donde la participación queda sujeta a los esquemas de la libertad de internet, y la adhocracia nos permitirá reaccionar y movilizarnos en temas que consideramos relevantes y de gran impacto de la sociedad.

Esta capacidad de comunicación brindada a través de las nuevas tecnologías de la información (TICs) sustituye en gran medida los esquemas de la participación directa por nuevos esquemas de información cuya relevancia nos brinda la oportunidad de reflexionar, si en su desarrollo agotará los esquemas del modelo de la democracia representativa, sustituyendo la misma por una democracia participativa virtual que empodere al ciudadano digital en el conocimiento de los problemas del país y de la sociedad internacional.

Estudiar las ciencias políticas a partir del lenguaje de la participación, cambia el enfoque establecido desde hace muchos años de estudiar primero el Estado, y más tarde, en los claustros universitarios se abordaba el lenguaje del poder. Las críticas vertidas sobre las debilidades y desencanto de los ciudadanos para no participar en los asuntos públicos, tiene muchos matices que parten de nuestras raíces históricas. El caudillismo y personalismo reviste las formas ideológicas en América Latina hacia un culto a la personalidad, lo cual fomenta, en gran medida, los patrones de conducta del clientelismo y paternalismo. ¿Cómo superar esta mala práctica? No es fácil dar respuesta ante esta interrogante, pero nos encontramos aún en un período de pandemia y debemos empezar a reemplazar pensamientos de dependencia, sustituyéndolos por el interés del ciudadano en el manejo de la cosa pública, haciendo más eficiente el sistema democrático y evitando que el malestar en la democracia, como expresa el Dr. Zovatto, se convierta en un malestar con la democracia, por parte de los ciudadanos y ciudadanas.

VI. Conclusiones

1. Rousseau, considerado el teórico de la participación en su obra el Contrato Social, inspiró el pensamiento liberal y por ende la democracia representativa liberal, lo cual nos permite hoy analizar el alcance del derecho a la participación ciudadana a partir de una concepción de derechos y libertades.
2. La búsqueda de la igualdad y de alcanzar la consagración en el ejercicio de estos derechos, principalmente en materia de participación política, tiene sus antecedentes en la lucha del ser humano por alcanzar las principales libertades y derechos que han sido establecidos en el contenido de instrumentos internacionales.
3. El acceso a la información no corresponde a un nivel de participación en particular, sino se constituye en una condición básica para la existencia de la participación ciudadana en los asuntos de carácter público.
4. Los estudios y evidencias presentados, como encuestas de participación en América Latina, sus resultados, nos hablan sobre las distintas limitantes de la participación ciudadana en la región latinoamericana. Los resultados obtenidos van desde la falta de confianza en las instituciones, percepción de corrupción y de fraude, poca o nula transparencia del Estado, para resolver los problemas urgentes de la sociedad, etc.
5. El derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos ha tenido una construcción a partir del derecho consuetudinario y el convencional. Las distintas observaciones generales de los Comités de Derechos Huma-

nos, que reflexionan sobre el derecho a la participación, nos indican la posición de las organizaciones internacionales en el avance y desarrollo progresivo del derecho a la participación ciudadana en condiciones de inclusión.

6. Lo expuesto en el Artículo 25 del PIDCP nos permite señalar los tres elementos que integran la participación, conforme a los tres aspectos de los derechos políticos, a saber: la participación de los asuntos públicos, la participación en las elecciones y el acceso a las funciones públicas.
7. América Latina, por su parte, ha promovido uno de los grandes instrumentos jurídicos de derechos humanos, como ha sido la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual dispone en su Artículo 23 el alcance y desarrollo de los derechos políticos en la región americana.
8. Por ello es importante abordar los grandes aportes jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que analiza en distintos casos el contenido del Artículo 23 de la CADH, creando un precedente y evitando la vulneración del derecho a la participación de los ciudadanos en América Latina, preciso en los Estados miembros.
9. En Panamá, el desarrollo constitucional, legal y jurisprudencial del derecho a la participación, nos permite señalar cómo el mismo aparece constituido en una diversidad de artículos de la Constitución que consagran la tutela y garantía de derechos fundamentales, claramente expresado en garantías fundamentales como la libertad de expresión, de información, etc.

Bibliografía

- ACE, E. (2021). www.aceproject.org/main/espanol/vc/vc20.htm.
Obtenido de www.aceproject.org/main/espanol/vc/vc20.htm.
- ACNUDH. (2007). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Normativa, Jurisprudencia y Doctrina de los Sistemas Universal e Interamericano*. Santiago de Chile: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Aguiar, A. (2008). *El Derecho a la Democracia. La Democracia en el Derecho y la Jurisprudencia Interamericana*. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana.
- Asamblea Nacional de Panamá (2006). *Compendio de Escritos Políticos. Panamá Siglo XX*. Panamá: Novo Art, S.A.
- Beetham, D. (2008). *Evaluar la Calidad de la Democracia*. Suecia: IDEA Internacional.
- CAF. (2015). *Un Estado más Efectivo. Capacidades para el Diseño e Implementación y el Aprendizaje de Políticas Públicas*. Buenos Aires, Argentina: Corporación Andina de Fomento.
- Cameron Maxwell, H. E. (2013). *Nuevas Instituciones de Democracia Participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. FLACSO, 361 pp.
- Caso Castañeda Gutman vs. México, 12.535 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de agosto de 2008).
- Caso Cepeda Vargas vs. Colombia, 12.531 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de mayo de 2010).
- Caso Chitay Nech y Otros vs. Guatemala, 208-05 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de mayo de 2010).
- Caso Escaleras Mejía vs. Honduras, 12.492 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de septiembre de 2018).

- Caso López Mendoza vs. Venezuela, 12.668 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de septiembre de 2011).
- Caso Petro Urrego vs. Colombia, 13.004 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 8 de julio de 2020).
- Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela, 406-05 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 30 de junio de 2009).
- Caso San Miguel Sosa y Otras vs. Venezuela, 12.923 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 8 de febrero de 2018).
- Caso Yatama vs. Nicaragua, 12.388 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de junio de 2005).
- Caso Yatama vs. Nicaragua, 12.388 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de junio de 2005).
- Castañeda, M. (2015). *Compilación de Tratados y Observaciones Generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas*. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CIDH. (1990-1991). *Derechos Humanos, Derechos Políticos y Democracia Representativa*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIDH. (2002). *Informe Anual, Cuba*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Conferencia, X. (30 de noviembre de 2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Portugal, Portugal.
- Dabove, M. I. (2017). *Derechos Humanos de las Personas Mayores. Acceso a la Justicia y Protección Internacional*. Bogotá, Colombia: Editorial Astrea.
- datosmacro.com. (2021). *datosmacro.expansion.com/demografia/indice-paz-global/ghana*. Obtenido de datosmacro.expansion.com/demografia/indice-paz-global/ghana.

- Del Rosario Rodríguez, M. F. (2021). *Derecho Constitucional en Materia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Deubel, R. y. (2013). Democracia Participativa en América Latina: el uso del sorteo como dispositivo democrático de una gobernanza post -estatal. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* Núm. 56, pp. 31-58.
- Frempong, A. K. (2008). Análisis de las Innovaciones en la Política Electoral de la Cuarta República de Ghana. *CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, 210.
- García García, M. J. (2019). *Democracia Participativa y Elaboración de Normas Europeas en el Contexto de una Legislación Inteligente*. Granada, España: Editorial Comares.
- González Orquera, G. y. (2014). *Participación Política. Reflexiones desde el Sur*. Quito, Ecuador: Tribunal Contencioso del Ecuador.
- Leis, R. (2000). Panamá: los Canales de Participación Ciudadana. *Revista Electrónica Sinéctica* No. 16, pp. 3- 12.
- Madrid - Malo, G. M. (2004). *Derechos Fundamentales*. Bogotá: Panamericana Editorial.
- Mitchell, H. J. (2019). *Retos de la Democracia Representativa*. Panamá: Barrios & Barrios.
- Mujica, P. (2010). *La Igualdad Política: el significado actual de la Participación Ciudadana*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Nohlen, D. y. (2019). Derecho Electoral Latinoamericano. *Un Enfoque Comparativo*. México : Fondo de Cultura Económica.
- OACNUDH. (2008). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.
- OIJ. (2008). <https://oij.org/wp-content/uploads/2017/01/Convenci%C3%B3n.pdf>. Obtenido de <https://oij.org/wp-content/uploads/2017/01/Convenci%C3%B3n.pdf>.

- OIT. (2009). Aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina. 2009. Lima, Perú: Organización Internacional del Trabajo.
- Pachón, M. y. (2012). Participación Política en América Latina: Un Análisis desde la Perspectiva de Género. *Revista de Ciencia Política*, 359 - 381.
- Pérez, O. (2011). *Cultura Política de la Democracia en Panamá. Consolidación Democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Estados Unidos: Vanderbilt University.
- PNUD. (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- PNUD. (2021). Participación Ciudadana durante el Funcionamiento de la Convención Constitucional. *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, 29 pp.
- Pueyo Losa, J. (2002). *Derecho Internacional Público Organización Internacional y Unión Europea*. Santiago de Compostela: Tórculo Ediciones.
- Rabasa Gamboa, E. (1994). *De Súbditos a Ciudadanos: Sentido y Razón de la Participación Política*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Recalde, H. E. (2021). *Política y Ciudadanía*. Buenos Aires: Ediciones del Aula Taller.
- Sol Arriaza, R. (2012). *El Desafío de la Participación Ciudadana en el Estado Democrático de Derecho*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Valdés Escoffery, E. (2006). *Acontecer Electoral Panameño*, (Vol. Tomo II). Panamá: Tribunal Electoral de Panamá.