

225

## La democracia en el sistema interamericano

**C**on fundamento en lo anterior, podemos decir que es muy notorio el ímpetu y avance que la democracia ha alcanzado en nuestros días, de tal manera que la preocupación por alcanzarla es internacional y, sin lugar a dudas, es clave en el panorama político mundial en este nuevo milenio. Esto se hace evidente en lo que se refiere al hemisferio americano, aunque los resultados no tengan la misma apreciación. Así lo señala Mark Malloch Brown<sup>1</sup>: en general, la democracia en Latinoamérica no ha mostrado los resultados que esperaban sus ciudadanos, por lo que muchos ahora cuestionan su capacidad para la consecución del progreso económico y social.<sup>2</sup> Los alcances de este nuevo impulso con el que se ha revestido la defensa y puesta en práctica de los valores y las instituciones democráticos

<sup>1</sup> Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>2</sup> “Prólogo”, en B. M. Malloch (comp.), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Contribuciones para el Debate, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Alfaguara, Buenos Aires, Argentina, 2004, p. 15.

han tenido una trascendencia innegable en muy diversos ámbitos del que-hacer diplomático hemisférico.

Hoy, el tema de la democracia es una constante en distintos mecanismos interamericanos y subregionales, incluso en mecanismos de vínculo intercontinental, como las cumbres iberoamericanas más recientes, por ejemplo, la vi Cumbre, en Santiago, Chile, noviembre de 1996, en la que se analizó el tema Gobernabilidad para una Democracia Eficiente y Participativa; de igual manera, la Declaración sobre Defensa de la Democracia, adoptada en la xi Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río celebrada en agosto de 1997, en Asunción, en la que se afirmó que la “democracia representativa es requisito para el desarrollo democrático de los países de la región”. Esta condición a favor de la democracia tuvo su primera aplicación cuando el Grupo decidió, en 1988, suspender a Panamá debido al golpe de Estado que derrocó al presidente Eric del Valle. Otra fue la vii Cumbre celebrada en Venezuela, noviembre de 1997, en la que el tema central fue Los Valores Éticos de la Democracia. Sin embargo, observa José Alfredo Galván Corona<sup>3</sup>, en donde más ha destacado el tratamiento del tema debido a la importancia creciente que ha alcanzado en los últimos años, es en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA), instancia e institución de alcance continental.<sup>4</sup>

En 1948, con la adopción de la Carta Constitutiva de la Organización de los Estados Americanos<sup>5</sup>, se institucionalizó el sistema interamericano que los países del hemisferio habían venido desarrollando desde el siglo xix. En los mismos orígenes de esta organización, se puede observar una preocupación

<sup>3</sup> Director de extensión académica de la Academia Diplomática de México.

<sup>4</sup> “La promoción de la democracia en el hemisferio: consensos y límites de la acción en la OEA”, en Instituto Matías Romero, SRE (coord. y comp.), *La OEA hacia el siglo XXI*, México, 1998, p. 92.

<sup>5</sup> Suscrita en Bogotá, Colombia en 1948 y reformada por el “Protocolo de Buenos Aires”, suscrito el 27 de febrero de 1967; por el “Protocolo de Cartagena de Indias”, aprobado el 5 de diciembre de 1985; por el “Protocolo de Washington”, aprobado el 14 de diciembre de 1992, y por el “Protocolo de Managua”, adoptado el 10 de junio de 1993. En vigor desde el 25 de septiembre de 1997. Disponible en: <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos14.htm>. Consulta: 19 de febrero de 2010.

profunda por un orden democrático y el compromiso en el hemisferio americano por los valores democráticos. En el propio “Preámbulo” de la Carta (1948), se lee:

Los Estados representados en la ix Conferencia Internacional Americana, están convencidos de que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad [...] son conscientes de que esa misión ha inspirado numerosos convenios y acuerdos cuya virtud esencial radica en el anhelo de vivir en paz y de propiciar, mediante su mutua comprensión y su respeto por la soberanía de cada uno, el mejoramiento de todos en la independencia, en la igualdad y en el derecho. Y están ciertos de que el medio para lograr estos fines es la democracia representativa: la democracia es la condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

227

Es muy claro que desde 1948, los Estados fundadores de la *oea* incluyeron el tema de la democracia en la Carta Constitutiva de esa organización: la Carta de Bogotá. Lograron precisar desde entonces —como consta por lo anterior— el carácter representativo de la democracia a la que han aspirado. Éste es un consenso —indica Galván Corona— que marca cierta peculiaridad de la organización hemisférica, en contraste con lo que se ha logrado en otros mecanismos de la diplomacia unilateral a nivel regional y, sobre todo, global.<sup>6</sup>

En el cuerpo de la Carta, entre los propósitos que ayudarán a realizar los principios en que se funda, encontramos dos muy significativos: artículo 2.b. Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; 2.g. Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio. Los principios que guardan estrecha relación con los propósitos los encontramos en los artículos: 3.d. La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa; y 3. f. La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la

<sup>6</sup> *Op. cit.*, p. 94.

promoción y consolidación de la democracia representativa, y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos.

Como puede percibirse, el compromiso americano con los valores democráticos es patente de manera tal, que en el artículo 9, apartado a), de la Carta se establece:

Un Estado miembro de la Organización, podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas [...] cuando su gobierno democráticamente constituido haya sido derrocado por la fuerza; y cuando las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado, hayan sido infructuosas.<sup>7</sup>

228

Sin embargo, señala de Sousa Santos, en algunos países latinoamericanos más que en otros hay fuertes energías internas impulsando las reformas necesarias, de acuerdo y en consonancia con las presiones globalizantes, a veces en conflicto con ellas. Pero también, en algunos de estos Estados hay y se nota una fuerte resistencia interna a las reformas constitucionales y políticas necesarias y que son exigidas por una verdadera democracia.<sup>8</sup> Por otro lado, y en íntima relación con lo dicho, algunas intervenciones u omisiones de gran relevancia y trascendencia por parte de los Altos Tribunales en Latinoamérica han sido muy controvertidas, vistas con recelo por parte de los Estados implicados, y que muchas veces han entrado en conflicto con los poderes ejecutivos o legislativos; y que por lo mismo, su contribución a la consolidación de la democracia no es muy clara y no puede establecerse de manera general.

<sup>7</sup> Cfr. *La OEA hacia el siglo XXI*, op. cit., pp. 198-203.

Artículo que fue incorporado a la Carta de la OEA por el protocolo suscrito en Washington en 1991, el cual entró en vigor en 1996.

<sup>8</sup> Cfr. Sousa Santos, B. de, op. cit., p. 468.

En el mismo nivel de observación que el autor anterior, Daniel Zovatto escribe que el proceso de consolidación democrática de la región (Latinoamérica) presenta un balance de luces y sombras. Por un lado, puede mostrar gran orgullo, por primera vez en su historia, casi tres décadas de gobiernos democráticos prácticamente ininterrumpidos. Pero por el otro lado, enfrenta un déficit democrático que provoca recurrentes crisis políticas, las cuales generan serios problemas de gobernabilidad y han causado, desde 1978 a la fecha, que 14 presidentes electos constitucionalmente tuvieran que abandonar el poder antes de finalizar su mandato constitucional.<sup>9</sup>

Además, es evidente que el fenómeno sociopolítico del pluralismo ha adquirido tal fuerza en el mundo de hoy que ningún Estado lo puede ignorar ni desconocer. Tan es así, que el ideal de la democracia representativa que prácticamente han compartido todos los Estados americanos desde su independencia, y que de modo formal lo viven desde 1948, se incorporó cuatro décadas después ese espíritu pluralista, inspirado por la propia modernidad democrática occidental, con toda su riqueza liberal de tolerancia, pero también de oportunidad para disentir, con lo cual la figura del consenso no sólo se fortalece, sino que también su importancia en las relaciones interamericanas se puede apreciar cabalmente a partir de la década de los ochenta. La fuerza del pluralismo ha ido en ascenso, pues en la década de los noventa abrió la posibilidad de trascender la visión un tanto limitada que se tenía de la democracia bajo el esquema rígido este-oeste, y que imperó en el contexto de la Guerra Fría. Este cambio en la forma de ver la democracia ha sido tan positivo que por él, la reincorporación del Estado cubano a la OEA ha adquirido viabilidad.

229

Pero también es evidente que a la OEA no le ha bastado la perspectiva pluralista, ya que su aproximación al fortalecimiento democrático en América con un enfoque integral ha sido muy notoria. Para lo cual, ha impulsado instrumentos y mecanismos de orden diverso que buscan el desarrollo democrático más allá del ámbito meramente formal o político-institucional.

<sup>9</sup> “La reforma político-electoral en América Latina, 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos”, en Á. I. Vivero (coord.), *op. cit.*, p. 41.

Sobresale el nuevo rostro de cooperación solidaria que la organización dibuja —gracias a una iniciativa mexicana— en el marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), que resultó de la reforma a la Carta realizada en el Protocolo de Managua, de junio de 1993.<sup>10</sup> Por lo tanto, podemos entender que para la OEA y sus países miembros, la situación es clara: no puede haber avance democrático sin mejorar las adversas condiciones socioeconómicas que imperan en el hemisferio, como queda plasmado en el apartado f del artículo 3 de la Carta, que constituye uno de los principios esenciales en que se fundamenta —transcrita líneas arriba— y en el que se hace referencia e hincapié en la erradicación de la pobreza, condición determinante para que comencemos a hablar de democracia.

230

Sin embargo, como bien lo ha señalado Ricardo Lagos Escobar<sup>11</sup>, hoy existen más latinoamericanos pobres que nunca en nuestra historia, por lo tanto, la democracia es débil, el crecimiento es menor al que tuvimos. Estamos desunidos adentro y sin voz común hacia fuera. No logramos negociar en conjunto nuestro ingreso en la sociedad global.<sup>12</sup>

Por consiguiente, si la condición marcada por la Carta para que se pueda hablar de democracia no se ha atendido, por lógica el objetivo tampoco se ha logrado. De esta manera, sin juicios de valor que sean expresión de un craso subjetivismo, hay que reconocer —opina Zovatto— que “la persistencia de la pobreza y de la indigencia así como de la desigualdad, la calidad de las instituciones políticas, la debilidad e inefficiencia del Estado y una ciudada-

<sup>10</sup> Posteriormente a esa fecha, la Asamblea General Extraordinaria de Cooperación Interamericana para el Desarrollo (AGECID), verificada en México en febrero de 1994, adoptó un compromiso de “cooperación solidaria para el desarrollo y la superación de la pobreza”, además de un plan estratégico para que el CIDI atendiera temas prioritarios como el impulso a la generación de empleo productivo; el apoyo a la educación, la integración económica y la apertura comercial; el desarrollo científico y el intercambio y transferencia de tecnología; el fortalecimiento de la administración pública y de justicia; y el uso racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, entre otros.

<sup>11</sup> Ex presidente de la República de Chile.

<sup>12</sup> “Prefacio”, en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, op. cit., p. 11.

nía de baja intensidad, son cuatro de las causas principales que impiden que tengamos una democracia de mejor calidad".<sup>13</sup>

Más adelante, hablaremos de los partidos políticos como factor intermedio entre el individuo y el Estado, a fin de que el primero pueda hacerse oír; sin embargo, con la aparición y el auge de nuevas formas de hacer política, debido a los cambios que han padecido tanto las sociedades mismas como la cultura, causados en gran medida por la presencia e injerencia de los medios de comunicación, la democracia de partidos ha declinado. Más aún, se ha arraigado —y estoy de acuerdo con Zovatto— una generalizada desconfianza institucional hacia los mismos partidos políticos y los parlamentos, los cuales son las instituciones con los niveles más bajos de credibilidad ciudadana en América Latina.<sup>14</sup>

231

Por otro lado, sabemos, y lo hemos dicho, que la democracia debe estar ligada estrechamente con el respeto y defensa de los derechos humanos. En esta dirección, habría que recordar brevemente que en la Organización de Naciones Unidas se destaca la vinculación de la democracia con la vigencia de los derechos humanos y el desarrollo, como lo resalta la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 en el artículo 8: "La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente".<sup>15</sup> Así lo entendieron los Estados americanos al plasmar en la Carta constitutiva como uno de sus principios, en el artículo 3, apartado l: "Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo".<sup>16</sup> Y teniendo como base el contenido de este apartado, en el artículo 45 quedó escrito: "convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo [...] convienen en dedicar sus máximos

<sup>13</sup> *Op. cit.*, p. 41.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 42.

<sup>15</sup> UN, Asamblea General, Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993, disponible en: [http://www.unhchr.ch/huridoca.nsf/Symbol\)/250A.CONF.157.23.Sp?12/02/09](http://www.unhchr.ch/huridoca.nsf/Symbol)/250A.CONF.157.23.Sp?12/02/09)

<sup>16</sup> *Idem*, p. 201.

esfuerzos a la aplicación de algunos principios y mecanismos”, entre los cuales encontramos el reconocimiento al hombre, de ciertos derechos: a) *individuales*, como son: al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica; b) *sociales*, como al trabajo, salario justo, y todo lo relacionado al mismo, y c) de *asociación* y todo lo que esto conlleva, como el derecho a huelga, defensa y promoción de sus intereses, etcétera.<sup>17</sup>

Estos compromisos y principios, es claro que indican el *deber ser* en el proceder y actuar de los Estados, es decir, el ideal al que deben no sólo aspirar, sino sobre todo tratar de realizar. Pero el *cómo* lo plasmen y lo concreticen en su actividad diaria, cómo se acerquen a él cada día, es otra cosa. Esto es lo que marcará la diferencia entre las distintas formas de gobernar y de buscar el bien para todos, que es el bien común.

Alain Touraine es de la idea —y está en lo cierto— de que la abolición del monopolio militar y la instalación de elecciones libres no justifican por sí solas que se hable de democracia.<sup>18</sup> Es un hecho que las desigualdades sociales aumentan, los derechos humanos son violados en forma frecuente y la conciencia de ciudadanía está ausente en la mayor parte de los países del continente. Este panorama le hace proponer para América Latina como tarea primordial, importante, pero a la vez difícil de alcanzar: crear actores sociales y políticos capaces de luchar contra unas desigualdades que hacen imposibles la democracia y el desarrollo.<sup>19</sup> Más adelante, enfatiza la idea al insistir en que la democratización impone una intervención política, una gestión concertada de los cambios económicos y sociales y, sobre todo, una firme voluntad de dar prioridad a la lucha contra las desigualdades que destruyen la sociedad nacional.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> *Idem*, p. 213.

<sup>18</sup> Touraine, A., *op. cit.*, p. 265.

<sup>19</sup> *Idem*, p. 266.

<sup>20</sup> *Idem*, p. 268.

Uno de los medios para debilitar e impedir esa destrucción social, al mismo tiempo que para reforzar la igualdad, es la conciencia de todo ser humano de saberse ciudadano. Así lo piensa Ricardo Lagos: es en el ámbito de la ciudadanía donde nuestras democracias tienen su más grave déficit y, por lo tanto, donde enfrentamos los mayores desafíos. La idea de ciudadanía fue la que en oposición a los privilegios del antiguo régimen igualó en derechos y responsabilidades a los seres humanos, haciendo abstracción de las diversidades y desigualdades que han seguido existiendo. Por lo tanto, es necesario asegurar en la realidad esa igualdad, pasar de la teoría a la práctica con mayores oportunidades, con protección social, con un imaginario colectivo que respete la diversidad y se enriquezca con ella.<sup>21</sup>

Por lo tanto, ni los movimientos populares ni el salto hacia una economía de mercado abierta —como México y otras naciones de América Latina lo han hecho— serán los que decidan el éxito de la reconstrucción posautoritaria, sino el funcionamiento del sistema político de cada Estado que viva y pratique la apertura hacia esa diversidad tan amplia; y que a la vez, reconozca las diferencias para que pueda darse un acercamiento al trato igual.

233

Para que el ciclo de cambios de régimen que ha padecido América Latina se rompa y sea sustituido por una era de gobierno democrático prolongado —dirá Lynn Karl Terry—, los democratizadores deben aprender a dividir así como a unir y aumentar las esperanzas, y también a moderar las expectativas.<sup>22</sup> Es indudable que el papel de la sociedad civil se vuelve insustituible a medida que la transición se consolida y que los canales de participación se institucionalizan. De ahí que Sanan Mattiace y Roderic Ai Camp indiquen que es imperativo que las actitudes y las prácticas democráticas se fomenten en el nivel de las instituciones formales y en el nivel de las organizaciones populares.<sup>23</sup> Por eso, más adelante señalan: “Mientras que las élites

<sup>21</sup> *Op. cit.*, p. 12.

<sup>22</sup> “Dilemas de la democratización en América”, en R. A. Camp (comp.), *La democracia en América Latina, modelos cílicos*, trad. Nuria Parés, 1<sup>a</sup> edición en español, Siglo xxi Editores, México, 1997, p. 74.

<sup>23</sup> “Democracia y desarrollo: un panorama general”, en *La democracia en América Latina, modelos cílicos*, *op. cit.*, p. 35.

suelen ir a la cabeza durante la fase de transición, las organizaciones políticas y las organizaciones no gubernamentales interesadas en la democracia popular, la rendición de cuentas por parte del gobierno, y la participación de los ciudadanos, desempeñan un papel importante en la consolidación del régimen”.<sup>24</sup>

En el mundo actual, decía Furet en 1993, el ideal democrático a menudo se añade, simplemente, a sociedades de estructura tradicional. Como en el caso de México —¡nuestro México!— que si bien, el presidente se elige por sufragio universal cada seis años, en realidad es pre-designado por el partido político dominante en el poder, y en un debate de oligarcas.<sup>25</sup>

Para el tema central objeto de este trabajo, *democracia y derechos humanos*, entre los cuales se encuentra *el derecho a la libertad de expresión*, cuya práctica y ejercicio es una prueba de cómo se vive aquélla, tenemos en el capítulo II de la Carta constitutiva de la Organización de los Estados Americanos —que contiene los principios de la misma— el artículo 3, apartado l: “Los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”.<sup>26</sup> Derivado de este principio y como una manifestación de la urgencia de su realización material, en el mismo año de la Carta constitutiva —como dijimos— se da la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la cual, en principio, me parece relevante y significativo que se resalte y reconozca la dignidad ontológica de la persona —como lo dejamos escrito en el apartado primero del capítulo dos—, fundamento de los derechos humanos. Datos que están plasmados en los considerandos:

<sup>24</sup> *Idem*, p. 37.

<sup>25</sup> AA. VV, *La democracia en Europa*, trad. Diana Segarra, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 134. Tenía toda la razón al expresarse así, pues esta forma de proceder hacia que las elecciones se convirtieran en un engaño al pueblo, en un despilfarro y derrama económica, en un simulacro de política y en un teatro a nivel nacional. Muchos factores de diversa índole intervinieron para que en el año 2000 se iniciara un cambio, del cual, dadas las circunstancias actuales, existe la duda de su continuidad.

<sup>26</sup> Cfr., *La OEA hacia el siglo XXI*, op. cit., p. 201.

Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad;

Que, en repetidas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana

En el “Preámbulo”, resulta muy importante y digno de encomio que los asambleístas se hayan puesto de acuerdo para esta Declaración, en la que se vinculan en forma explícita derechos y deberes del hombre; detalle, merecedor de reconocimiento, pues me parece que no se encuentra en ninguna otra declaración jurídico-política en el mundo, con excepción de la Declaración hecha por Juan xxiii en su encíclica *Pacem in Terris* de 1963, en la que de manera expresa y contundente afirma que a cada derecho va aparejado su respectivo deber. Pues bien, en el “Preámbulo” se reconoce que:

235

Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.

El cumplimiento del deber de cada uno es exigencia del derecho de todos. *Derechos y deberes se integran correlativamente en toda actividad social y política del hombre.*<sup>27</sup> Si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad.

Los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> El subrayado es mío.

<sup>28</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, disponible en: <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm>. Consulta: 3 de agosto de 2009.

## Democracia en México

Durante las décadas que siguieron a la consumación de la Independencia de México, la vida política de la nación atravesaba por un estado de crisis en que las Instituciones Políticas eran sometidas al crisol de las demandas de la sociedad en plena agitación, alimentada por las ideologías tanto liberal como conservadora, no sin la presencia de conflictos entre ellas, por la tendencia propia de cada una.

236

El problema de las estrategias del liberalismo y su contraparte, el conservadurismo, se perfilaba con todo rigor, concibiendo ambos grupos la imperiosa necesidad de tomar posiciones tanto ideológicas como estratégicas desde las cuales se pudiera aprestar la contienda política; sin embargo, unos y otros no se ponían de acuerdo consigo mismos ni en la teoría ni en la práctica. Tanto el grupo liberal como el conservador afrontaban profundas diferencias, incluso entre sus propios dirigentes y militantes. Los presidentes y los congresos se sucedían, algunas veces eran de conservadores, como el gobierno de Anastasio Bustamante, otras, de liberales como el de Valentín Gómez Farías.

A lo anterior habría que sumarle los conflictos internacionales en los que México era el botín, pues formaba parte de los intereses estratégicos y hegemónicos de las potencias, tanto de ultramar como de los Estados Unidos de América. En este contexto, la democracia tan caramente esperada, ejercida principalmente por la llamada Generación del 57, no tuvo los frutos ni produjo los resultados promisorios que de esos hombres se esperaba; prueba de ello es el largo silencio y paralización que sufrió la democracia durante el Porfiriato. Sin embargo, aquellas disensiones y luchas de facciones —no obstante el tiempo transcurrido—, siguen siendo un ejemplo de lo estéril que puede ser una lucha que no forma cultura política, que se consume en sí misma o que actúa por coyunturas momentáneas al margen de la historia.

La historia como el tiempo sigue su ritmo. Por ello, según M. B. Esparza, posterior a la Revolución de 1910, que tuvo como resultado la expedición de la Constitución de 1917, se buscó sustituir el caudillismo por el institucionalismo; así nace en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR), de ideología nacionalista, como su nombre lo indica, apoyado por obreros y campesinos. Posteriormente se convierte en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en 1938. Más tarde cambió de nombre por el de Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1946. Nombre que conserva hasta el día de hoy.<sup>29</sup> Cabe decir que este partido ha sido, desde sus comienzos, pieza fundamental del sistema político mexicano; a lo largo de su existencia ha visto nacer y morir a diversos partidos, quizás como fruto de la inestabilidad política. Organizaciones políticas, dice M. Bernardino Esparza, encaminadas a representar los intereses particulares, más no los intereses de sus huestes, por lo cual su actuación ocasionaba divisiones en el interior de la sociedad.<sup>30</sup> En los procesos electorales, no existía competitividad. Los partidos de oposición (partidos pequeños) actuaban como satélites alrededor. De él surgieron casi todos los gobernantes de nuestro país —en los tres niveles de gobierno— desde 1929, año de su nacimiento, hasta 2000. Sus militantes disputaban no la elección, sino la candidatura, pues lograda ésta, era segura la obtención del cargo público.

237

Lo anterior trajo como consecuencia que el pueblo no creyera en las elecciones para la obtención legal y legítima del poder. Por lo que los partidos de oposición fueron transformándose al mismo tiempo que iban adquiriendo importancia electoral, lo cual trajo consigo que se dieran nuevas relaciones entre los actores políticos, pero con un denominador común: la lucha por obtener el poder. Fue hasta las últimas décadas del siglo XX, cuando la presión social y política de la sociedad civil organizada —según Álvarez Icaza— empezó a encontrar signos de apertura y desarrollo institucional, logrando de forma paulatina la transformación gradual de la democracia mexicana: las reformas emprendidas en 1977 a la Ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales y al Código Electoral de 1986. De igual manera, bajo la tendencia hacia la apertura de espacios a otros actores, en agosto de

<sup>29</sup> Cfr. Esparza, M. B., *op. cit.*, p.p. 199-208.

<sup>30</sup> *Idem*, p. 198.

1990 se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (*COFIPE*), el cual, a su vez, dio lugar a la creación del Instituto Federal Electoral (*IFE*). Estos acontecimientos permitieron la participación política a diversos grupos de la sociedad, institucionalizándose la lucha democrática por el poder político.<sup>31</sup> Todo ello, no obstante, que desde 1917 quedó sancionado en el artículo 40 de la Constitución: “que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal”. Y en el artículo 39, se reconoce al pueblo como ente soberano, al determinar que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en éste, de forma tal que todo poder público dimana del mismo y se instituye para beneficio del mismo.

El periodo presidencial 1976-1982, en el que el primer mandatario fue José López Portillo, es considerado por algunos de suma trascendencia en el proceso democratizador de México, ya que en él se impulsó una trascendente reforma político-electoral en 1977, la cual comprendió al mismo tiempo una importante reforma constitucional y la expedición de un cuerpo de normas político-electORALES que favoreció la participación de los partidos políticos que había estado al margen de la contienda electoral, así como la creación de nuevos partidos. Aún en la fase final de este régimen portillista —en opinión de Martí Capitanachi— tuvieron lugar acontecimientos de importancia, como la escisión del partido oficial (el *PRI*), la alianza electoral de los partidos representativos de la izquierda mexicana y después el nacimiento del Partido de la Revolución Democrática (*PRD*) en 1988, lo cual fue determinante para que las acciones liberalizadoras y democratizadoras, que habían sido producto de decisiones casi unilaterales de parte del gobierno, pasaran a ser la respuesta a presiones provenientes del exterior, y en esa medida, el gobierno asumiera el papel de ser un actor social más y no el motor exclusivo del proceso,<sup>32</sup> con lo cual se comenzaba a abrir el camino a la vida democrática en México.

<sup>31</sup> Cfr. *Para entender los derechos humanos en México*, Nostra ediciones, México, 2009, p. 45.

<sup>32</sup> *Op. cit.* p. 63.

Sin embargo, fue Ernesto Zedillo quien al asumir la presidencia en 1994, prometió una auténtica reforma democrática, ya que contaba con elementos —según Martí Capitanachi— para comprender que de no dar el paso a una auténtica democratización y no contentarse con un paliativo —como había sucedido con la reforma electoral en 1990 de su inmediato antecesor, Salinas de Gortari—, la estabilidad del régimen podría perderse.<sup>33</sup> Incluso se puede decir que él contribuyó en forma relevante a que se diera la alternancia en el poder: el Partido Acción Nacional (**PAN**), en la persona de Vicente Fox, llegaría en ese momento al poder. De tal magnitud fue la intervención del presidente Zedillo en este acontecimiento, que atrajo cierto rechazo de parte de sus correligionarios partidistas.

En este contexto, dentro del proceso democrático, conviene resaltar un hecho muy importante: que es hasta finales de 1980 cuando se empieza a abrir en México una mayor competencia política, al grado de que el partido hegémónico (el **PRI**) fue perdiendo adeptos llegando a ser incluso, en el sexenio 2000-2006, sólo mayoría simple en el congreso, perdiendo incluso la presidencia nacional, partido del que en estos momentos políticos (sexenio 2006-2012) se vislumbra su regreso al poder, pero con un escenario electoral, político, cultural y social diferente y una población ya más consciente del acontecer político y socioeconómico nacional. Ahora, se puede decir que el sistema de partidos es un espacio competitivo de negociación y de confrontación política, ya que por lo menos se puede hablar de tres principales fuerzas políticas: **PAN**, **PRI** y **PRD**. Principales porque aglutinan el mayor número de militantes a lo largo y ancho de la República, obteniendo al mismo tiempo triunfos electorales, locales y estatales, que les han permitido a sus candidatos propuestos —algunos de ellos electos— ejercer el poder público. De esto se desprende que el horizonte inmediato de la competencia política en México, debe ser la cultura política. A su vez, que la regulación y justificación de la política por el derecho, sinónimo de posmodernidad, tiene que ser real y verdadera; y esto, más que un insensato culto al futuro, ha de ser principio civilizador de convivencia ciudadana.

239

<sup>33</sup> Martí, C. L. del C., *op. cit.*, p. 64.

No obstante lo escrito, al interior de los mismos partidos se pone en duda la vida democrática, ya que en opinión de Zovatto, un partido gozará de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos sean elegidos por los miembros mediante mecanismos participativos, en los que las decisiones sean inclusivas y se tomen con la participación voluntaria de sus miembros.<sup>34</sup> Esta situación no se da en nuestro país, pues no hay regulación alguna sobre el sistema (democracia abierta o cerrada) que se ha de utilizar para la elección de sus candidatos; más bien se percibe la persistencia general de muchos partidos en mantener la tendencia a la centralización en el proceso de toma de decisiones; todo lo cual no permite concluir en forma positiva sobre la contribución de este proceso en el fortalecimiento de la democracia; parece ser lo contrario, porque ni la representación política se consolida ni la gobernabilidad democrática se lleva a cabo. Si a esta situación auna mos lo que ya hemos tratado anteriormente, tendremos que decir con cierto desánimo, que el tiempo de la democracia en México aún no ha llegado, por lo que tendremos que esperar algunos años más, porque lo que vivimos es partidocracia y no democracia.

En consonancia con lo anterior, Dworkin sostiene que en la práctica una buena democracia necesita no sólo del sufragio entendido según la fórmula una persona-un voto, sino también que el valor de las libertades de expresión, asociación, manifestación, religión y conciencia, y de otros derechos y libertades políticas, sea reconocido y protegido, que ningún grupo de ciudadanos sea excluido de participar en la economía de su comunidad, y así sucesivamente.<sup>35</sup> Pero qué decir cuando la pobreza es impedimento para que quien la vive pueda ser reconocido como ciudadano. Y es que las condiciones de pobreza —afirman Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso— son un obstáculo para la construcción de ciudadanía y una oportunidad para reproducir los viejos esquemas de clientelismo en los que el viejo régimen (el PRI) desarrolló una cultura política de autoritarismo y negación de derechos. Es posible que los millones de mexicanos que viven en condiciones de pobreza

<sup>34</sup> *Op .cit.*, p. 61.

<sup>35</sup> R. Dworkin, *Liberalismo, Constitución y democracia*, p. 63.

sean grupos a los que la democracia representativa no los ha alcanzado, porque su condición no les permite el ejercicio de los derechos ciudadanos.<sup>36</sup>

Es de mucho peso lo dicho por estos autores, ya que en la Carta constitutiva de la OEA de 1948, en el artículo 3, apartado f, se señala uno de los principios que le dan la razón de ser a la organización, al mismo tiempo que es un cometido para cualquier Estado parte de la misma: “La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa, y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos”. México es parte de dicha organización; por consiguiente, si por un lado existen millones de mexicanos con sus derechos civiles restringidos, a los que el imperio de la ley no ha podido amparar; sus derechos políticos, que son la base de una democracia representativa, tienen una expresión muy reducida, debido, al mismo tiempo, a que la pobreza en que viven limita excesivamente sus capacidades y libertades; y sus derechos sociales, condiciones para tener una vida digna, son una utopía. Por otro, en el informe sobre *La democracia en América Latina* (2004) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la misma organización, junto al concepto de pobreza —como ausencia de capacidades— establece una serie de indicadores sobre los retos que enfrentan los derechos sociales: pobreza, indigencia, salarios mínimos, desempleo, acceso a servicios, etc., etc. Indicadores que no son otra cosa que los desafíos a los que se enfrentan las democracias de América Latina.<sup>37</sup>

241

Otro punto importante es que si hablamos de democracia es porque realmente el pueblo ha de ser tomado en cuenta en una mayor participación en la vida política, y no concretarla sólo a la emisión del sufragio cuando se trata de elecciones en cualquiera de los tres niveles: local, estatal y nacional, haciendo creer a los ciudadanos que el pueblo es el soberano porque elige a sus gobernantes, cuando el término *soberanía* comprende muchos otros atributos y competencias.

<sup>36</sup> N. A. Aziz, y J. Alonso, *op. cit.*, p. 65.

<sup>37</sup> “Informe sobre la democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, disponible en: <http://www.undp.org/spanish/proddal/informeproddal.html>. Consulta: 18 de agosto de 2010.

Jean Dabin, por su parte, rechazaba tanto la tesis de la soberanía *nacional* como la de la soberanía *popular*; esta última porque es aquella en que el gobierno del Estado está entregado al individualismo de las masas, como si cada individuo tuviese un derecho estricto a una parte alícuota de la soberanía, derecho del que podría hacer uso a su arbitrio, sin relación con el fin del Estado. Cuando la verdad es que, en la teoría democrática, la soberanía es ejercida e incluso poseída por los individuos de carne y hueso que componen el conjunto de los nacionales, y no por una entidad-nación que no existe fuera de ellos, pero no es ejercida y poseída sino como una función al servicio del Estado.<sup>38</sup>

Al distinguir esas dos formas de soberanía, escribía en 1939:

242

la verdad es que, la gran mayoría de los países y en la mayoría de los casos, el pueblo confía a otros el cuidado de ejercer, bajo su control más o menos estrecho y efectivo, las principales funciones del poder. En otros términos, la forma de gobierno democrático más comúnmente practicada, porque es de ordinario la única practicable, es la de la democracia *indirecta*, llamada también *representativa*.<sup>39</sup>

Y entiende por tal, en el sentido estricto de la expresión, “que el pueblo mismo gobierna o se considera que gobierna, pero por medio de representantes agrupados en instituciones (Parlamento), y que él elegirá según las conveniencias, en el cuadro de la ley del Estado, por la vía de una elección válida por un tiempo limitado”.<sup>40</sup>

En relación con lo anterior, para Hermann Heller, si bien la democracia es una estructura de poder, construida de abajo arriba, en la que rige el principio de la soberanía del pueblo y en la que determinados círculos, más amplios o más reducidos, del pueblo del Estado disponen de un poder político eficaz que se revela prácticamente, sobre todo, en el nombramiento,

<sup>38</sup> J. Dabin, *op. cit.* 2003, p. 196.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 199.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

revocación y control de los dirigentes políticos; enfatiza que “constituye singularmente una realidad política de máxima importancia práctica el que la organización democrática del Estado de derecho, con su división de poderes y garantía de los derechos fundamentales, limite eficazmente el poder político de los dirigentes mediante preceptos constitucionales, asegurando a todos los miembros del pueblo del Estado sin excepción una suma, muy variable ciertamente en la realidad, de ‘libertades’, es decir, de poder social y político”.<sup>41</sup>

N. Bobbio, respecto a lo anterior, escribe: el discurso sobre el significado de la democracia no puede considerarse concluido si no nos percatamos del hecho de que más allá de la democracia como forma de gobierno, esto es, como conjunto de instituciones caracterizadas por el tipo de respuesta que se da a las dos preguntas “¿quién gobierna?” y “¿cómo gobierna?”, el lenguaje político moderno también conoce el significado de la democracia como régimen caracterizado por los fines y valores para cuya realización un determinado grupo político tiende a operar. El principio de estos valores y fines que es adoptado para distinguir no sólo formalmente, sino también en su contenido un régimen democrático de un régimen no democrático, es la igualdad, pero no la igualdad jurídica, sino la igualdad social y económica.<sup>42</sup>

243

Como bien escribe Geremek, “la democracia es necesaria, pero no es la condición suficiente de la prosperidad, ni puede ser su consecuencia. En lo cual se muestra su fragilidad. Si se cree en la democracia, hay que tener en cuenta que no existe un único camino hacia el bienestar, sino que es necesario intentar diversas vías”.<sup>43</sup> En ese sentido, para que el funcionamiento del sistema legal no sea solamente democrático en sí mismo, sino además, tenga el potencial de producir un cambio democrático, puntualiza Emilio Zebadúa, requiere de un método de interpretación fincado en la historia y en la ética.<sup>44</sup> Precisamente, entre las grandes limitaciones para la consolida-

<sup>41</sup> Teoría del Estado, 12<sup>a</sup> reimpresión, trad. Luis Tobio, F.C.E., México, 1987, p. 266.

<sup>42</sup> Estado, Gobierno y Democracia, trad. José Fernández Santillán, F.C.E., México, 1989, p. 221.

<sup>43</sup> AA. VV., *La democracia en Europa*, trad. Diana Segarra, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 60.

<sup>44</sup> “La transición democrática y el nuevo civismo”, en Á. I. Vivero (coord.), *op. cit.*, p. 371.

ción democrática puedo mencionar con Martí Capitanachi, entre otras, la persistencia de conflictos postelectorales, la insistencia en las prácticas de acarreo y manipulación de votos (compra de votos por reparto de dádivas en dinero o en especie), la posibilidad y el hecho del fraude electoral, uso excesivo de recursos públicos a favor de un partido y parcialidad de algunos funcionarios electorales, y la no existencia de una sociedad civil independiente veraz y oportunamente informada.<sup>45</sup> Todo lo cual recibe el nombre del fenómeno tan extendido y que por lo mismo abarca todas las esferas político-gubernamentales: la corrupción, que por desgracia vive nuestro pueblo, y que ya tratamos en el capítulo primero.

Así las cosas, la democracia mexicana se parece a un juego sujeto a las leyes de la oferta y la demanda del mercado capitalista; quien más gasta en publicidad, quien mejor vende su imagen a los pasivos votantes-consumidores, es quien obtiene los triunfos electorales. Razón por la cual he insistido en que la democracia no se reduce a la emisión del voto para la elección de los gobernantes, sino que en esencia es —en lo que estoy de acuerdo con López Betancourt— lograr que el mandatario electo cumpla su deber, manifieste respeto al pueblo, que sus acciones estén orientadas para beneficio de la ciudadanía; es lograr el mejoramiento económico, social y cultural de todos los habitantes; es obtener una plena igualdad social, una justicia cierta, una evidente transformación para bien de la colectividad.<sup>46</sup>

Decíamos en el capítulo primero —y ahora lo hemos reafirmado— que la democracia es algo o mucho más que tener derecho al voto, derecho al sufragio, contrario a lo que según parece quiere hacernos creer el IFE, con el cúmulo de spots publicitarios que introdujo en los medios masivos de comunicación, con motivo de las elecciones intermedias del 5 de julio de 2009, como si todo dependiera de nuestro derecho a votar. Querer la democracia o luchar por ella exige: no quedarse en la abstracción de la democracia para las facciones de las clases dominantes, sino que también existen las grandes movilizaciones sociales: campesinos, gremios, maestros, sindicatos, que pi-

<sup>45</sup> *Op. cit.*, p. 66.

<sup>46</sup> *Op. cit.*, p. 7.

den diálogo y negociación; exige también que el legislativo pueda discutir sus proyectos de ley y que las decisiones se tomen después de haber escuchado a las minorías; aceptar que sólo se puede ser democrata teniendo un espíritu solidario real, comprometido con las necesidades del pueblo y no con los intereses mezquinos de partido; comprometerse realmente momento a momento con los ciudadanos y no aprovechándose de situaciones límite: tiempos de elecciones, por ejemplo, para manipular al mismo pueblo comprando sus votos con dádivas o con promesas falsas y sin fundamento, porque sabemos que no se van a cumplir. Es claro que nuestra vida política o el modo o los modos de hacer política tienen que cambiar. La misma historia nos enseña que la política puede cambiar; y esto deja de ser posible para convertirse en realidad, de manera especial cuando son varios o muchos los que coinciden en la necesidad del cambio. Precisamente la democracia responde a este propósito, aunque de manera lenta e imperfecta, porque en ella no hay conflicto entre lo posible y lo imposible, sino entre lo real y lo posible (*de facto ad posse valet ilatio*, y no al contrario, *de posee ad factum*); es decir, hay que alimentar el ideal al que se pretende llegar, y por el que la democracia tiene vida, y vale la pena luchar por ella.

245

## Libertades y derechos humanos en México

Sabemos que en el origen político y jurídico de un Estado se encuentra una Carta Magna, ley fundamental llamada Constitución. Y si estamos pensando en México como un Estado democrático, su Constitución habrá de ser de la misma naturaleza: democrática también. Una Constitución democrática —escribe I. Fernández Sarasola— establece derechos y libertades individuales y los regula en normas iusfundamentales porque considera imprescindible que la expectativa de individuos libres e iguales, con posibilidad de autonomía individual y colectiva, quede garantizada jurídicamente como núcleo del sistema jurídico que implanta, o sea, como normas de reconocimiento del sistema como democrático. Sin ellos no podría identificarse una Constitución y un sistema jurídico como democráticos, por más proclamas (huertas)

de democracia que hubiese en sus enunciados.<sup>47</sup> Al mismo tiempo, según indica de Sousa Santos, la constitucionalización de los derechos humanos ha hecho posible una posición más neutral sobre el acceso a la justicia y, por lo mismo, una ayuda jurídica despolitizada: en lugar de ver la ayuda jurídica como el filo de un movimiento político, puede verse ahora como un derecho fundamental del ciudadano en el Estado de derecho.<sup>48</sup>

No obstante el significado y resultado de estos hechos y datos históricos, según Álvarez Icaza, en México ha existido una lucha constante por los derechos humanos, que ha sido impulsada por diversos grupos sociales con la finalidad de que el Estado los reconozca y garantice. De ahí que la participación ciudadana sea un factor clave para su activación y reconocimiento, así como para la evolución y confirmación de leyes e instituciones democráticas en nuestro país. Bajo este principio, se podrá entender que la democracia mexicana, además de haber propiciado un largo proceso de liberalización política, apertura institucional y reconocimiento de distintos derechos políticos y civiles, también haya promovido una organización social autónoma, así como la formación de nuevos actores y el impulso de espacios que puedan ser ocupados por la ciudadanía.<sup>49</sup>

De lo anterior, no se sigue que sea suficiente la incorporación expresa de un catálogo de derechos fundamentales en el texto constitucional para poder calificar de democrática una Constitución y al pueblo que es regida por ella. Si este fuera el caso, sería tanto como quedarse en el nominalismo, entendiendo que por contener sin más el enunciado de un elenco de derechos, una Constitución es democrática y que no lo es si sólo consagra la democracia como uno de sus principios básicos, sin una mención explícita de concretos derechos. Pero aun así, permanecería el problema de saber cuáles son esos derechos, su ámbito y su contenido. Es por eso que el constituyente democrático, además de proclamar en la norma suprema los principios y

<sup>47</sup> “Derechos fundamentales y organización jurídica de la democracia”, en AA. VV, *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2005, p.35.

<sup>48</sup> *Op. cit.*, pp. 475-476.

<sup>49</sup> Para entender Los derechos humanos en México, Nostra Ediciones, México, 2009, p. 43.

valores superiores que informan el ordenamiento jurídico, se preocupe por establecer expresamente un catálogo de derechos fundamentales. Se necesita una redefinición de los derechos y obligaciones de los individuos. Más aún, sin una comprensión del conjunto de derechos y obligaciones políticos de los ciudadanos y del funcionamiento del marco institucional en su conjunto, el cambio democrático corre el riesgo de detenerse o desviarse ante procedimientos legales, trámites administrativos o resoluciones judiciales.

México ha sido y es un país plenamente consciente de la importancia que revisten los derechos humanos. Desde los primeros años de sus luchas por la independencia, de 1810 en adelante, se distinguió por la búsqueda constante de normas que aseguraran el respeto y la protección de los derechos fundamentales de la persona. Así lo estableció en sus diversas Constituciones a partir de 1814, y posteriormente, de 1821 en adelante, año en que por fin logró ser independiente.

247

Pero la lucha por los derechos humanos en México tiene una larga historia; por lo que es conveniente voltear la mirada hasta la Conquista, cuando un personaje, el P. Francisco de Vitoria, que sin haber puesto un pie en estas tierras, escribe dos documentos imperecederos a favor de los nativos, conocidos como las Relecciones: *De Indis* (De los Indios recientemente descubiertos) en diciembre de 1538, y la Segunda, *De indis relectio posterior, sive de iure belli*, es llamada *De iure belli* (o del derecho de guerra de los españoles sobre los bárbaros) en junio de 1539, según los estudios del P. Urdanoz.<sup>50</sup> Con estos escritos, defendió la dignidad de los nativos poniendo en alto su dignidad como personas, debiendo ser tratados como tales y no como animales.

Mucho tiempo después, en los albores de la Independencia se encuentran importantes documentos relacionados estrechamente con los derechos humanos, como es el caso del Decreto de Abolición de la Esclavitud, dictado por el cura Miguel Hidalgo y Costilla en la ciudad de Guadalajara el 6 de di-

<sup>50</sup> F. de Vitoria, *Obras, Relecciones teológicas*, edición crítica del texto latino, versión española, introducción general e introducciones con el estudio de su doctrina teológico-jurídica, por el padre Teófilo Urdanoz, O.P. BAC, Madrid, MCMLX, pp. 493 y 728.

ciembre de 1810. Le sigue otro documento de suma trascendencia: la Constitución de Cádiz, expedida por las Cortes españolas y jurada el 19 de marzo de 1812, entró en vigor en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año; la cual —según Carlos F. Quintana y Norma D. Sabido Peniche— varias veces fue suspendida total o parcialmente, pero rigió en estas tierras aunque fuera en forma parcial y temporalmente.<sup>51</sup> Contiene algunas garantías para los habitantes de estas tierras, poniendo énfasis en los españoles o que fueran de origen español, pero sin señalar un catálogo de ellas. Característica que estará reservada para la primera Constitución mexicana de la cual hay noticias, y que tiene especial relevancia por el tema que nos ocupa, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida también como Constitución de Apatzingán, promulgada el 22 de octubre de 1814 por el Congreso que había reunido Morelos en Chilpancingo en 1813, el que a su vez eligió a Morelos como generalísimo encargado del Poder Ejecutivo.<sup>52</sup> Contiene un capítulo entero —el quinto— sobre derechos humanos, entre los que se contemplan: la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, en 17 artículos, del 24 al 40. Por su naturaleza, este capítulo constituye un verdadero catálogo de libertades individuales, esto es, de derechos humanos.<sup>53</sup>

Terminada la guerra de independencia con el Plan de Iguala, de 24 de febrero de 1821, y la entrada del Ejército Trigarante encabezado por Agustín de Iturbide a la ciudad de México, el 27 de septiembre del mismo año, se redactó y firmó el Acta de Independencia Mexicana el 28 del mismo mes. En mayo de 1822 fue proclamado emperador Agustín de Iturbide, el libertador de México. El 18 de diciembre de ese mismo año, expide el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en el que se reconocieron los derechos de libertad, de propiedad, de seguridad y de igualdad legal; prohibió

<sup>51</sup> Derechos humanos, Porrúa, México, 2006, p. 31.

<sup>52</sup> Cruz, B. O., “El constitucionalismo mexicano en el siglo XIX”, en Carbonell, M.; Cruz, B. O., y Pérez, P. K. (comps.), *Constituciones históricas de México*, Porrúa-UNAM, México, 2002, p. 78.

<sup>53</sup> Documentos. “Constituciones históricas de México”, en Carbonell, M.; Cruz, B. O., y Pérez, P. K. (comps.), *Constituciones históricas de México*, Porrúa-UNAM, México, 2002, pp. 232-234.

la confiscación de bienes, el tormento y que las penas infamantes trascendieran a la familia del reo.<sup>54</sup> Sin embargo, tal imperio fue efímero, muchas causas contribuyeron a su caída y a la instauración de la Primera República.

Establecida ya la Primera República mexicana bajo la forma federativa, se pensó en elaborar una Constitución republicana y federal. Como antícpo de la misma, fue el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, a cargo de Miguel Ramos Arizpe, quien la presentó ante el Congreso constituyente de 1823, una vez aprobada, la hizo Acta Constitutiva de la Federación, el 31 de enero de 1824. En ella, se encuentra un capítulo denominado “Prevenciones Generales”, en el que se habla de diversos derechos humanos. En el artículo 30 se dice que “la nación está obligada a proteger por leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”. El 4 de octubre de 1824 se promulga la primera Constitución federal en México, está integrada por 171 artículos; sin embargo, en relación al Acta Constitutiva y a la Constitución de Apatzingán, hay un claro retroceso, ya que no se encuentra una enumeración sistemática de derechos o garantías individuales.

249

La rivalidad permanente entre federalistas y centralistas influyó para que la Constitución federal de 1824 tuviera una vigencia de escasos 11 años. Así, el 29 de diciembre de 1836, se expide una ley fundamental dividida en siete estatutos, por lo que se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes. En la primera de ellas, en su artículo 2º, se declara, de inmediato, que el mexicano tiene siete derechos fundamentales.

No obstante, la intención de mantener el régimen centralista con la Constitución de 1843, llamada Bases de Organización Política de la República Mexicana —en la cual, hay que decirlo, en el artículo 9º se encuentra un catálogo muy completo de “derechos de los habitantes de la República” en 14 fracciones—, no desaparece la idea y el anhelo federalista, que se va a incubar y a desarrollar a lo largo de nuestro proceso histórico-constitucional, hasta salir victorioso en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, en la Constitución de 1857 y posteriormente en la de 1917, que es la actual y

<sup>54</sup> Cfr. Tena, R. F., *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, 1983, pp. 127-139.

vigente hasta el día de hoy; estructurada en dos partes: Dogmática, la primera, en cuyo capítulo I, del Título Primero, hasta el 10 de junio del 2011, se encontraban “Las Garantías Individuales”; y Orgánica, la segunda, en la que se encuentra la estructura y organización de los poderes y de las entidades federativas.

Escribimos que hasta el 10 de junio de 2011, porque en esa fecha se aprueba el decreto por el que se modifica esa denominación, por la “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, en el marco de la reforma constitucional en materia de amparo y derechos humanos. La nueva denominación trajo consigo la vuelta a la postura iusnaturalista que inspiró a los constituyentes de 1857, pues en el artículo 1º queda escrito: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las *personas* gozarán de los *derechos humanos*<sup>55</sup> reconocidos en esta Constitución”.

250

Otro dato importante relacionado con la novedad anterior es —según Miguel Carbonell, con quien estoy de acuerdo— la introducción del principio de interpretación *pro homine, pro persona*,<sup>56</sup> es decir, que cuando existan diversas interpretaciones de una norma jurídica, se deberá preferir la que sea más favorable a la persona, titular del derecho en cuestión, con independencia del lugar que ocupe dentro de la jerarquía normativa.<sup>57</sup>

Por lo que se puede ver, una constante que se mantiene en los documentos que han existido en nuestra historia constitucional es —aunque con alguna variante— tomar en cuenta a los derechos humanos. Por lo cual puedo decir que ciertamente existe un catálogo de derechos, ¿pero eso es suficiente para decir que con ello se garantiza su protección y observancia? Quizá como ideal, pero conviene decirlo y tener confianza en ello: desde el momento en que un catálogo de derechos tiene su lugar en la Constitución, se puede decir que están reconocidos y positivados; el siguiente paso será que, a través del propio ordenamiento jurídico, se busquen los mecanismos para su pro-

<sup>55</sup> El subrayado es mío.

<sup>56</sup> Carbonell M., *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*, disponible en <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>. 27/01/12

<sup>57</sup> Comentario al artículo 1, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Oxford, México, 2011, p. 4.

tección y defensa. Si esto no se logra, daremos total crédito a las palabras de M. Carbonell cuando escribe: Como en México la Constitución no se ha considerado como una verdadera norma jurídica, es evidente que esta reforma constitucional tampoco podrá cumplir con el papel que le corresponde en otros sistemas jurídico-políticos.<sup>58</sup>

Aunque la reforma llega en un momento crucial y delicado, porque es cuando la situación de los derechos humanos en nuestro país se ha degradado de manera considerable por el nivel de violencia que vivimos, por un lado; y, por otro, puedo decir también, que esta reforma llega cuando México, en el plano internacional, ha perdido mucha credibilidad en razón de las deficiencias que muestra en la protección de los derechos humanos, prueba de ello es el haber acumulado seis sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. A pesar de lo cual debemos estar convencidos de que a partir de la reforma es cuando comienza el verdadero trabajo, en el que estamos implicados autoridades y ciudadanos.

251

Sin embargo, esta reforma era necesaria —aunque insuficiente— porque existe un común sentir de que los derechos más esenciales para el sistema democrático —como sostiene F. Bastida Freijedo— aparecen positivados en algunos ordenamientos como núcleo intangible de sus Constituciones democráticas, fuera del alcance del poder de reforma constitucional. La continuidad y reproducción del sistema democrático no es posible sin la existencia de tales derechos, y el sistema se protege no sólo situando a éstos en la posición de supremacía de la Constitución, sino también blindando esa posición en el tiempo (intangibilidad).<sup>59</sup> Las libertades de la persona física y las de la persona social son la base de todo sistema genuinamente democrático. En ausencia de ellas no tiene sentido hablar de un poder que proviene del pueblo y se instituye para beneficio del mismo. Las primeras consisten en la posibilidad que tiene el ciudadano no sólo de intervenir en la vida política, dando fuerza a la opinión pública, sino que también conllevan el que

<sup>58</sup> Carbonell M., *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, IIJ, UNAM, México, 1998, p. 268. Disponible en <http://www.bibliojuridicas.unam/libros/libro27/01/12>

<sup>59</sup> *Op. cit.* p. 37.

no se persiga a nadie por sus ideas políticas, por más que disientan de las del régimen imperante; por lo que siendo México tierra de libertad, queda prohibida la extradición de reos políticos. Ese mismo espíritu lo encontramos en materia de garantías de la persona social.

Por consiguiente, mientras no desaparezca del corazón y de la mente de todos nuestros políticos que la Constitución y todo el acervo legal tienen como centro la dignidad del ser humano, reconocida como tal en el artículo 1° de nuestra Carta Magna<sup>60</sup>, y siguiendo a Carlos Santiago Nino, no es ocioso afirmar "... que la única razón válida y justa del Estado es el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de los individuos; es decir, que no existen razones de Estado por encima de las razones (intereses, derechos, necesidades) de los ciudadanos".<sup>61</sup>

252

Ahora bien, el hecho de que la democracia real se quede siempre lejos de su ideal; es decir, que el poder de los gobernantes y de los gobernados sea el mismo, en la justa proporción, no nos autoriza a prescindir de dicho ideal, porque es justamente lo que hace falta para que la democracia empiece a existir, a tener vida, a ser real. Por tal razón podemos afirmar que, si Rousseau no se equivocó, por lo menos exageró un poco al escribir: "no existirá jamás una verdadera democracia, ni ha existido nunca [...] Si hubiera un pueblo de dioses estaría gobernado democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres".<sup>62</sup> Pero mejor habría que decir que la democracia sólo se explica por nuestra naturaleza imperfecta, pero que da resultados tan pronto como hacemos el esfuerzo por ser democráticos.

En la actual crisis global que estamos viviendo, no puede haber ningún proyecto democrático sólido sin una política económica que proteja el consumo, la producción, el poder adquisitivo del salario, el empleo del pueblo

<sup>60</sup> Tercer párrafo: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, la religión, .... el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

<sup>61</sup> Nino, C., *op. cit.*, p. 264.

<sup>62</sup> *El contrato social*, trad. Enrique Azcoaga, EDAF, Madrid, 2001, pp. 124-125.

mexicano en un programa nacional de desmercantilización del alimento, el vestido, la medicina y la vivienda para un gran número de necesitados. Por consiguiente, será necesario democratizar la política económica, reorientando la política de inversiones y gastos, de crédito a la producción y distribución de artículos y servicios de consumo popular. Los *mass media*: televisión, prensa, radio, necesitan también de la democratización, de lo contrario, incentivan la dependencia con la presentación de imágenes, de patrones de consumo, de cierto tren de vida, que no sólo nos enajenan como mexicanos, sino incluso como personas.

Democracia, en una de sus acepciones, es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo —lo cual es algo admirable, en el caso de que así fuera—, pero no debemos aventurarnos a regalar este sistema, en aras de la permisividad, a sectores que no comparten ni promueven actitudes incluyentes y de tolerancia. La construcción de la naciente democracia en nuestro país ha tomado casi doscientos años; lo que indica que no parece sensato hoy convertir lo ganado en un sistema de total exclusión, ni en una insensible inclusión generalizada sin ningún espíritu crítico. Sin embargo, esto último de ninguna manera hace referencia a una posible aceptación de censura, que de por sí es incompatible con la democracia; aunque también, la impunidad total de la palabra no lo es menos.

253

La idea de que a todo individuo le asisten derechos y libertades básicos que han de ser respetados por todos y tutelados por el Estado —comenta Rodríguez Duplă— ha hecho enorme fortuna primero en Occidente y luego a escala universal. Tan grande es hoy el prestigio de los que elocuentemente se ha dado en llamar ‘derechos humanos’ y tan frecuente su invocación, que a menudo se olvida que se trata de una conquista teórica relativamente reciente.<sup>63</sup> Al respecto, según el parecer de muchos, el proceso histórico de reconocimiento de tales derechos ha sido largo y complejo. Suelen distinguirse tres grandes etapas, a las que se les conoce como las “tres generaciones” de derechos humanos. Locke es el gran inspirador de la primera generación de derechos, solemnizados luego en textos legales como los *Bill of Rights* de

<sup>63</sup> Rodríguez, D. L., Ética, BAC, Madrid, 2001, p. 198.

Virginia de 1776, y la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Comprende derechos tales como el derecho a la vida y a la seguridad jurídica, la libertad de conciencia y de expresión, la libertad de desplazamiento y residencia, el derecho a la propiedad privada, al sufragio y el derecho a ciertos tipos de asociación. Como puede verse, son derechos de libertad, barrera que no puede traspasar el Estado.

En cambio, los derechos de la segunda generación no tienen como objetivo poner coto a la actividad estatal, sino exigirle que garantice a todos los ciudadanos las condiciones materiales mínimas para el libre despliegue de su personalidad. Aquí están comprendidos derechos tales como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la seguridad social o una remuneración razonable. A estos derechos de naturaleza socioeconómica se añaden ciertas conquistas específicamente políticas, como el sufragio universal, la plena libertad de asociación y el derecho a huelga. Todas estas pretensiones están reflejadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, suscrita por las Naciones Unidas en 1948. Algo que hay que tomar en cuenta es que mientras los derechos de la primera generación se inspiran en la idea del respeto a la libertad individual, los de la segunda generación se inspiran en el principio de igualdad social.

Finalmente, hay que mencionar que en las últimas décadas, se justifica cada vez con mayor razón y por muchos motivos, la vigencia de una tercera generación de derechos humanos —llamados también intereses difusos— entre los que se encuentran el derecho a la paz internacional, a la convivencia armónica entre las culturas y a un medio ambiente sano.

Allí están esos derechos, sin embargo, la idea de que al individuo (a los mexicanos) le asisten derechos y libertades básicas parece que se tambalea, porque cada día nos enfrentamos al problema de un mundo más inseguro, violento y polarizado que debilita nuestras libertades y nuestra condición ciudadana; condición que está en crisis no sólo por la pobreza y la inseguridad, sino sobre todo porque se encuentra en tensión con las instituciones clásicas que han sido rebasadas. Situación que se comprueba en forma paradójica: así como tenemos *derechos civiles*, de igual manera tenemos más

violencia y un amplio horizonte de inseguridad y de pérdida de la certidumbre, y una progresiva pérdida de legitimidad en el Estado y en las instituciones públicas; *derechos políticos* y una presencia cada vez mayor de poderes que están fuera del consenso político de las instituciones, poderes de facto que van desde el crimen organizado hasta los intereses de las grandes corporaciones financieras internacionales que se encuentran al margen de la legalidad; *derechos sociales* frente a una ampliación del sector informal de la economía, y por otro, a las fuerzas del mercado que se imponen.

Frente al panorama anterior, Alberto Aziz y Jorge Alonso señalan que en cualquier agenda democrática, la ciudadanía en nuestro contexto como un país polarizado y pobre, no puede dejar de lado que la relación contradictoria entre inclusión y exclusión marca cualquier ruta hacia las posibilidades de consolidación o hacia el recrudecimiento de un modelo de democracia inviable.<sup>64</sup> Por lo cual, no podemos hablar de democracia cuando en pleno siglo XXI aún vivimos el colonialismo interno, acompañado de prejuicio, discriminación, la explotación de tipo colonial, las formas dictatoriales, el alienamiento de una población dominante con una raza y una cultura, y de otra población dominada con raza y cultura distintas. Esto es lo que ocurre en México, señala Pablo González Casanova, sobre todo en las regiones en que viven los indígenas. La diferencia más notable con el colonialismo internacional desde el punto de vista social, es que algunos miembros de las comunidades indígenas pueden escapar física y culturalmente de las colonias internas e irse a las ciudades y ocupar una posición, o tener una movilidad semejante a la de los demás miembros de las clases bajas sin antecedentes indígenas culturales.<sup>65</sup>

255

Es cierto que a partir de 2003, existe en nuestro país la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del mismo año, totalmente vinculada con el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el párrafo tercero, a la letra dice:

<sup>64</sup> *Op. cit.* p. 85.

<sup>65</sup> *La democracia en México*, 31<sup>a</sup> reimpresión, Ediciones Era, México, 2008, p. 105.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, de religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto, anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De igual manera en relación a los grupos étnicos, la Constitución en el apartado B del artículo 2º, establece:

La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos.

256

Ley necesaria para contrarrestar las violaciones al derecho a la igualdad, plasmado en el inciso C, del artículo 3º constitucional: “el criterio que orientará la educación contribuirá a la mejor convivencia humana [...] cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres”. No obstante que constitucionalmente se reconoce la igualdad de todos, nacionales o extranjeros, y que la ley lo ratifica en su artículo 9º: “La presente Ley protege a toda persona o grupo de personas, nacionales o extranjeras, que pueden sufrir cualquier acto de discriminación proveniente tanto de las autoridades, los órganos públicos, así como de los particulares”, otra es la realidad: por ejemplo, cuando se trata del acceso gratuito a la justicia o de la igualdad de todos ante la ley, siempre hay favoritismos o privilegios; o que no se puede discriminar —según escribe M. Carbonell— en el sentido de impedir el acceso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público.<sup>66</sup>

Frente a ese vicio y defecto arraigado en un buen número de mexicanos, hay que decir y sostener con Nuria González Martín, que la verdadera cuestión está en identificar qué diferencias han de ser jurídicamente relevantes para constituir una discriminación, teniendo cuidado en el poder y discreciona-

<sup>66</sup> Carbonell, M., *Los derechos fundamentales en México*, p. 203.

lidad que se les da a los jueces encargados de interpretar la llamada cláusula constitucional de igualdad. Tenemos el derecho a la diferencia, es decir, a ser uno mismo y a seguir siendo personas diferentes a las demás, lo cual no es motivo de estigmatizar o victimizar a nadie.<sup>67</sup>

De igual manera, cómo podremos hablar de democracia si no existe igualdad económica mínima, es decir, en lo básico: muchos viven con hambre, muchos andan descalzos, otros mueren de frío porque no tienen con qué cubrirse; y peor aún, viven heridos y lastimados en su dignidad, porque son considerados seres humanos de segunda que no merecen ningún respeto ni consideración alguna: esclavismo, trabajo asalariado y forzado, aparcería, servicios gratuitos, peonaje; discriminación en el más amplio sentido del término, por motivos de la lengua y del vestido, hasta la jurídica, política y sindical. Las comunidades indígenas —escribe González Casanova— son nuestras colonias internas. La comunidad indígena es una colonia en el interior de los límites nacionales. La comunidad indígena tiene las características de la sociedad colonizada.<sup>68</sup>

257

Al mismo tiempo se exige hacer otra pregunta: ¿Qué clase de Estado es el Estado mexicano? Por lo que hemos visto anteriormente, el Estado ideal, desde el punto de vista jurídico-político-social, en el que hay que aspirar vivir, es el Estado de derecho; que para ser tal ha de llenar las condiciones siguientes: es necesario que tenga un régimen democrático, división de poderes y, al mismo tiempo, que garantice y proteja realmente los derechos fundamentales. Por consiguiente, en el caso de México, al día de hoy, en el pleno sentido de la palabra, no podemos decir que ya es un Estado de derecho, pero que de alguna manera sí se está trabajando en ello, al buscar las condiciones y los elementos necesarios para que un día no muy lejano, realmente sea un verdadero Estado democrático de derecho, pues ya se puede percibir que el ejercicio de las libertades fundamentales del hombre

<sup>67</sup> “El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas”, en Miguel Carbonell (coord.), *Derechos fundamentales y Estado*. (Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Universidad Central de Chile, Universidad de Lima, UNAM, México, 2002, p. 392.

<sup>68</sup> *Op. cit.*, p. 104.

comienzan a tener presencia en la vida política. Al respecto, María del Refugio González<sup>69</sup> destaca que los cambios a los que se ha sometido la actual Constitución política, igual que en otros países de América Latina en materia económica, en derechos humanos, participación política y en el poder judicial, fortalecen el Estado de derecho.<sup>70</sup>

Una prueba de lo anterior, es la aprobación por parte del Senado, de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, con 96 votos a favor y ninguno en contra, el 8 de abril de 2010, por la cual se cambió el título primero de la Constitución “De las garantías individuales” por el “De los Derechos Humanos”, lo que ya es muy significativo, pues favorece distinguir lo que son los derechos y lo que implica sus garantías. De igual forma, representa un avance el que en el artículo 3º se insista en el respeto a los derechos humanos, al indicar que “las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; que el Estado deberá prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos”.<sup>71</sup>

Es una realidad que México, en materia de derechos humanos, está incardinado en el Sistema Interamericano, por lo que —en opinión de Carpizo— es muy importante para la protección y la defensa de todos los derechos humanos, el reconocimiento y aceptación que nuestro país ha hecho de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos,<sup>72</sup> porque su jurisprudencia viene a ampliar esta protección y porque será posible acudir a esa jurisdicción —cumpliendo los requisitos del caso— cuando no se respeten internamente las normas y la interpretación judicial

<sup>69</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>70</sup> “La construcción del Estado de Derecho en México. Los derechos fundamentales. (La situación del indígena)”, en M. Carbonell (coord.), *Derechos fundamentales y Estado. (Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional)*, UNAM, Universidad de Lima, UCHH, México, 2002, pp. 354-355.

<sup>71</sup> SRE, *Boletín informativo*, núm. 173, 9 de abril de 2010, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia,

<sup>72</sup> La fecha de aceptación fue el 16 de abril de 1998.

de la Convención Americana.<sup>73</sup> Esto significa —anota García Ramírez— que México reconoce que dicho tribunal puede conocer de asuntos contenciosos, esto es, litigiosos, que le planteen, mediante demanda, la Comisión Interamericana o los Estados partes en el Pacto de San José. Se trata, en la especie, de causas abiertas a propósito de presuntas violaciones a derechos humanos reconocidos por la Convención Americana.<sup>74</sup>

### *Comisión Nacional de Derechos Humanos o el ombudsman*

N. Bobbio dejó escrito que el problema de fondo relativo a los derechos del hombre es hoy no tanto el de *justificarlos*, como el de *protegerlos*, que es por tanto un problema no filosófico ni jurídico, sino político,<sup>75</sup> que no se trata tanto de saber cuáles y cuántos son esos derechos, cuál es su naturaleza y su fundamento, si son derechos naturales o históricos, absolutos o relativos, sino cuál es el modo más seguro para *garantizarlos*, para impedir que pese a las declaraciones solemnes resulten continuamente violados.<sup>76</sup>

259

En el tercer capítulo también hemos escrito que el poder corrompe a quien lo detenta —que puede ser el Estado o sus representantes—, es decir, se tiene de a abusar de él; hecho frecuente del que no se libran ni los mismos derechos humanos. Razón por la cual, al lado del reconocimiento constitucional de los mismos, es decir, junto a su positivación, tenemos que colocar una defensa real. Nuestro país —dice García Ramírez— ha construido un frondoso conjunto de medios protectores de los derechos humanos.<sup>77</sup> Por encontrarse México dentro de la tradición jurídica germano-románica, distingue dos especies de medios de protección: los jurisdiccionales y los no jurisdic-

<sup>73</sup> Carpizo, J. y E. Villanueva, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en D. Valadés y R. Gutiérrez (coords.), *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III, IIJ*, UNAM, México, 2001, p. 83.

<sup>74</sup> “México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en R. S. García (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, IIJ, UNAM, México, 2001, p. 10.

<sup>75</sup> Bobbio, N., *El problema de la guerra y las vías de la paz*, p.128.

<sup>76</sup> *Idem*, p. 130.

<sup>77</sup> *Op. cit.*, p. 17.

cionales. Entre los primeros, tenemos el juicio de *amparo*, legado de México a la humanidad; actualmente está regulado por los artículos 103 y 107 de la Constitución federal de 5 de febrero de 1917, preceptos que se han modificado en varias ocasiones posteriores. Y que no han sido la excepción en la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, (precisamente) en materia de *amparo* y derechos humanos.

Entre los segundos —los no jurisdiccionales— se encuentra el Ministerio Público, que con todo y que es muy reconocido por el papel tan importante que desempeña en la sociedad, hoy día la expresión más relevante de la tutela no jurisdiccional de los derechos humanos se halla en las comisiones nacional y estatales de derechos humanos.

260

La relación hombre-ciudadano y Estado, que en ciertas situaciones es difícil de vivir, ha hecho necesario el surgimiento de una figura, de alguien, que esté más cercano al pueblo. En este contexto es donde se gesta la institución de origen escandinavo, propiamente en Suecia,<sup>78</sup> notable por su significación política de defensor del pueblo, de los gobernados: el *ombudsman*. La singularidad de este organismo —señala Lara Ponte— consiste en ser el órgano gubernamental ante el cual los gobernados pueden acudir para denunciar cualquier abuso por parte del poder público respecto a los derechos humanos legalmente reconocidos.<sup>79</sup>

Los orígenes de este defensor del pueblo se remontan al siglo XVI, en Suecia, dotado de autoridad moral, cualidad esencial de la institución y es la que la hace eficaz.<sup>80</sup> Desde 1809, su función principal ha sido la vigilancia de los servidores públicos al recibir e investigar quejas de los ciudadanos a fin de

<sup>78</sup> Surgió en la Ley Constitucional Sueca del 6 de junio de 1809, como funcionario designado por el Parlamento, con el objetivo inicial de vigilar la actividad de los tribunales. Actualmente es regulado por el nuevo documento constitucional denominado “Instrumento de Gobierno”, en vigor desde 1975. CODHEM, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/3/pr/pr20.pdf>

<sup>79</sup> Lara, P. R., *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, Porrúa, México, 1997, pp. 196-197.

<sup>80</sup> Rojas, S., “La institución del Ombudsman en México”, en H. J. A. Farías (coord.), *Ombudsman. Filosofía, teoría y diversidad*, CNDH-UIA, México, 2007, p. 188.

protegerlos contra las injusticias y abusos del poder.<sup>81</sup> A partir de entonces, la institución se fue estableciendo en diversas naciones en el mundo, entre ellas, México.

La historia nos dice que en nuestro país han existido, desde el siglo XIX, claras preocupaciones por otorgar al hombre garantías frente al poder; de esta forma, se pueden observar algunas instituciones que son el antecedente de lo que hoy día conocemos como el *ombudsman*. Así, por ejemplo, escriben Quintana Roldán y Sabido Peniche, en San Luis Potosí existió la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí en 1847, bajo las ideas del ilustre liberal don Ponciano Arriaga, quien propuso el proyecto por el cual se estructuró como órgano independiente, con amplias facultades de investigación y que debía caracterizarse por su imparcialidad, para evitar que su actuación estuviera bajo la presión de influencias de carácter político.<sup>82</sup>

261

Otra figura llena de significado por lo que al proceso de protección de los derechos humanos se refiere, es la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, creada mediante iniciativa presentada el 23 de diciembre de 1978, por el entonces gobernador de la entidad, el señor Pedro G. Zorrilla Martínez, convirtiéndose en ley que fue publicada como Decreto No. 206, el 3 de enero de 1979. Si bien, esa dirección no contemplaba todas las características que la doctrina atribuye al *ombudsman*, hoy día puede considerarse, con toda razón, como el primer precedente legislativo de esa institución en nuestro país.

La necesidad de proteger los derechos humanos sigue su camino. Así, el 22 de diciembre de 1988, se crea la Defensoría de los Derechos de Vecinos, en Querétaro. Lo mismo hará el Distrito Federal con la creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, el 25 de enero de 1989. En ese mismo año, la Secretaría de Gobernación crea la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de ella, el 13 de febrero. Incluso, como un adelanto a la denominación de la institución actual, sólo que a nivel local,

<sup>81</sup> Cfr. Rowat, D., *El Ombudsman en el mundo*, Teide, Barcelona, 1990, pp. 188-189.

<sup>82</sup> *Op. cit.*, p. 55.

se crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en abril de 1989.<sup>83</sup>

Todo este movimiento desembocó en la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), por decreto presidencial de 6 de junio de 1990, que logró su constitucionalización con la publicación del decreto respectivo en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, al adicionarse el artículo 102 con el apartado B. A partir de esta reforma constitucional, la CNDH deja de ser considerada como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y se le confiere el estatuto de un “organismo descentralizado” de la administración pública, con carácter autónomo e independiente.

262

Alguna razón ha de haber por la que en pocos años, como lo hemos visto, hayan surgido instituciones en todo el país, aunque con diversas denominaciones, y todas ellas con un único objetivo y finalidad: la protección de los derechos humanos. Sin embargo, la joven experiencia del *ombudsman* mexicano y sus treinta y tres entidades análogas (la CNDH, la del Distrito Federal y las de cada entidad federativa) —en opinión de Acuña Llamas— evidencian aspectos que aún no son debidamente analizados sobre el papel del *ombudsman* en el entorno mexicano actual; persisten limitantes a sus competencias y quizás también, las comisiones públicas de derechos humanos no han sabido o podido colocarse plenamente ante la percepción pública en el sitio adecuado a efecto de ir construyendo un acervo común de prestigio y credibilidad.<sup>84</sup>

En junio de 2011, el artículo 102 constitucional, apartado B, en el que se encuentra lo referente al *ombudsman* (CNDH), fue objeto de reforma, con la cual se amplían sus competencias: se le otorga a dicha comisión la autoridad para llevar a cabo investigaciones sobre violaciones graves de derechos humanos. Facultad que estaba conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 97. También se le faculta para conocer quejas y emitir

<sup>83</sup> Cfr. *Idem*, pp. 61-66.

<sup>84</sup> Acuña, Ll. F. J., “El contenido esencial de las normas referentes a derechos humanos en la Constitución mexicana...”, en M. Carbonell (coord.), *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, U. Complutense, U. Central de Chile, Universidad Externado de Colombia, UNAM, México, 2002, p. 44.

recomendaciones en materia de violaciones de derechos humanos laborales, sobre los cuales antes no podía investigar.<sup>85</sup>

## Peligro latente para la vida democrática en México

En un país como el nuestro, donde no ha cuajado aún la vida democrática, la democracia podría entenderse como un tipo de mercado, donde los consumidores son los votantes y los políticos los empresarios. Los dos grupos de actores son maximizadores racionales que actúan en circunstancias de libre competencia política. En esta situación, por lógica —indica García Marzá— se espera del mercado político una distribución óptima de energías y bienes políticos.<sup>86</sup> En definitiva, tal pareciera que nuestra vida democrática se limita al derecho de escoger y autorizar periódicamente a un gobierno en el poder. La esencia de nuestra democracia —hasta hoy— puedo decir, radica en esa mala costumbre de entender la democracia. En consecuencia, cada seis años, cuando se trata de las elecciones presidenciales, y lo mismo sucede en las intermedias, los partidos políticos están al servicio y en espera de los resultados. Hecho que se constata una y otra vez, como en el caso de las elecciones del año (2010) de gobernadores, alcaldes y presidentes municipales en algunas entidades federativas. Fenómeno político que, entre otras cosas, puso en evidencia algo que en lo personal me he resistido a creer, pero que ahora le empiezo a dar crédito, que no es lo mismo que justificarlo, porque es algo muy lamentable: que en política todo se vale. Fuimos testigos de algo inusitado, entre otras cosas, alianzas increíbles entre partidos con ideologías supuestamente contrarias (PAN-PRD) y con los mismos mecanismos y vicios reprobables para comprar los votos con despensas, y dádivas econó-

263

<sup>85</sup> Comentario al artículo 102, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Oxford, México, 2011, p. 196.

<sup>86</sup> *Op. cit.*, p. 102.

micas, etc., con tal de obtener el poder, que es lo que les interesa en verdad, ya que para algunos es la oportunidad de su vida, y, ¡cómo dejarla escapar!

En el mundo actual, el ideal democrático, comenta Furet en 1993, a menudo se añade simplemente a sociedades de estructura tradicional. Así, por ejemplo, el presidente de la república en México se elige por sufragio universal cada seis años, pero en realidad es pre-designado en el seno del partido dominante (el PRI) y en un debate de oligarcas.<sup>87</sup>

264

Que la democracia no haya cuajado y madurado en nuestro país, pienso que se debe también a dos fenómenos sociopolíticos en connivencia no bien entendida: uno, la existencia de una falsa izquierda, y dos, un rostro de la cual es el populismo, que si bien, en apariencia la favorece, a la larga se convertirá en su enemigo. Porque hacer proselitismo a través de la demagogia y repartir dádivas para comprar votos no da permanencia ni solidez a un ente que es un conjunto de tribus, pero no un verdadero partido político (el PRD).

En razón de lo anterior, puedo decir que vivimos una democracia deficitaria. Lo importante no es constatar el hecho, sino saber las razones que lo han provocado. Con la salida del PRI de los Pinos en 2000 y con el advenimiento de la alternancia, se pensó que el cambio había llegado y con él una verdadera democracia. Por desgracia no ha sido así, se arrastran los mismos vicios, las mismas políticas, los mismos procedimientos. Por todo ello, nuestra vida democrática se encuentra en déficit. Otra causa, muy seria, que apoya la afirmación anterior es el problema de los partidos políticos.

<sup>87</sup> AA. VV., *La democracia en Europa*, trad. Diana Segarra, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 134.

## Democracia o partidocracia

Es conveniente subrayar que el hombre, ente sociable por naturaleza, tiene el derecho natural e inalienable de formar con otros hombres agrupaciones o asociaciones que persigan fines comunes, dentro de las medidas y los límites que impone el bien público temporal. Es un derecho natural del individuo reunirse en asociaciones libres, porque éstas le pueden servir de ayuda para conseguir diversos fines. Derecho que se enraíza en los fines de la vida humana, y que encuentra su fundamentación en la necesidad que el individuo tiene de perfeccionarse, ya que solamente puede hacerse hombre con los hombres.

Al mismo tiempo, es necesario señalar que los derechos a la constitución de partidos y a la actividad de partido se cuentan entre los derechos naturales. No sólo eso, sino que el derecho a constituir partidos se extiende a la libertad de constituir partidos para representar todo interés lícito ética y jurídicamente, incluso con la finalidad de luchar por cambiar la Constitución, siempre que sea por medios constitucionales. Por ello, aplastar el derecho natural a la formación de partidos es una de las más graves infracciones jurídicas que cometan los sistemas totalitarios y autoritarios.

265

De igual manera, es necesario acentuar que los derechos de los partidos llevan consigo también *deberes*. El primero de ellos es reconocer como su directriz en todo su actuar el bien común de la comunidad estatal. A su vez, la parte más importante del bien común está constituida por los derechos humanos; de lo cual se deriva que a ningún partido político le es lícito colaborar y ni siquiera fomentar el menor ataque del Estado a tales derechos.

El Estado está obligado, por una parte, a reconocer ese derecho natural de los individuos a asociarse para fines lícitos, y a garantizarlo, sea cual fuere su alcance, su contenido o su fuerza. Así lo reconoce la Organización de las Naciones Unidas, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966. En el primer documento, en su artículo 20.1, se establece: “Toda persona tiene

derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas [...] 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación". En el segundo documento, en el artículo 22. 1, queda sancionado: "Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a formar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses".<sup>88</sup> Incluso cuando las agrupaciones formadas tengan por fines defenderse los particulares contra el Estado o sus agencias o quienes representen su poder, o bien se opongan a la política del Estado, como pasa con muchas asociaciones cívicas o los partidos políticos de oposición, el poder público tiene el deber de reconocer su existencia y garantizar su funcionamiento. Pero también tiene el derecho y el deber de tomar medidas de control sobre los fines de las asociaciones libres, ya que en principio, no hay ningún derecho a asociarse contra estos fines.

266

Sin embargo, excepto posibles abusos en la realización y salvo razones de oportunidad que podrían desaconsejar la medida —opina J. Dabin, y estoy de acuerdo con él—, no puede negarse al Estado el derecho de prohibir las asociaciones y partidos que, so capa la libertad de opiniones, militen a favor de una política contraria, quizás no a la de los gobernantes actuales, pero sí al menos a la moral, el derecho natural y el orden público.<sup>89</sup> El planteamiento guarda mucha lógica: ¿Cómo habría el Estado de tolerar y amparar una libertad que en la práctica, tendiera a destruir los valores que le están encomendados a su custodia? ¿Cómo puede volverse lícita la acción ilícita de parte del individuo aislado cuando es realizada en sociedad?

Las asociaciones —queda confirmado— tienen derecho a la existencia, pero a condición de que su objeto sea lícito; de aquí se deriva el derecho y según el caso, el deber del cual goza el Estado a proscribir y, si ya se han constituido, disolver, no sólo las asociaciones delictuosas, establecidas para violar las leyes penales, sino toda asociación (cualquiera que sea la categoría a que pertenezca) cuyo fin sea contrario al derecho o a la moral.

<sup>88</sup> Apéndices III y V, en N. López Calera, *Introducción a los derechos humanos*, Comares, Granada, 2000, pp. 103 y 120.

<sup>89</sup> Dabin, J., *op. cit.*, p.413.

En los últimos años pocas instituciones han sufrido un descrédito sumamente considerable como los partidos políticos. En la mayoría de los países —señala Anselmo Flores A.—, los partidos han visto disminuida su capacidad de representación y articulación de intereses en los sistemas políticos. Como una consecuencia de ello, la relación que existe entre los intereses de los partidos respecto al de los ciudadanos es cada vez más distante.<sup>90</sup> Uno de los termómetros que sirven para detectar esta enfermedad son los resultados de las elecciones federales que han puesto nuevamente a debate algunos aspectos relevantes del sistema electoral y de partidos. Uno de ellos es el que tiene que ver con el costo que representa para el pueblo, tanto el voto personal como el mantenimiento (de los partidos en general); pero de manera especial, el uso que hacen del financiamiento público partidos cuya representación política no logra extenderse en la sociedad.

267

Además de lo anterior, los partidos políticos —señala Eduardo López Betancourt— constituyen un gran negocio por el financiamiento millonario que se les otorga. A manera de ejemplo, en el caso de México, basta señalar que, según cifras del Instituto Federal Electoral, para las elecciones presidenciales de 2006, los recursos destinados a gastos de campaña de los partidos ascendieron a más de cuatro mil millones de pesos.<sup>91</sup> Cabe puntualizar que ese financiamiento que reciben los partidos ya existentes-reconocidos como los nuevos, en el sistema electoral mexicano constituye un fuerte estímulo para buscar el reconocimiento legal como partidos políticos, o en su caso, como asociaciones políticas nacionales.

### *Delimitación de términos*

Según Max Weber, la política sería aspiración a la participación en el poder o la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o en el

<sup>90</sup> “Un balance general sobre los partidos nuevos y agrupaciones políticas en México”, en F. Salinas (coord.), *Democratización y tensiones de gobernabilidad en América Latina*, Gernica, México, 2006, p. 171.

<sup>91</sup> “Los partidos políticos”, en la revista *Pensamiento libre*, año 1, núm. 2, julio-agosto 2010, p. 7.

interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende y, entre ellos, a los partidos políticos. El que hace política aspira al poder: poder ya sea como medio al servicio de otros fines —ideales o egoístas— o poder por el ‘poder mismo’, o sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere.<sup>92</sup> En este contexto, tiene razón M. Walzer al escribir:

el poder ‘pertenece’ a la capacidad de convencer, y por lo tanto, los políticos no son tiranos siempre y cuando sus alcances sean limitados adecuadamente y su capacidad de convencer no se constituya mediante el ‘lenguaje del dinero’ o como deferencia hacia el nacimiento o la sangre. Con todo, los demócratas siempre han abrigado recelos ante los políticos y por largo tiempo han buscado alguna manera de hacer que la igualdad simple sea más eficaz en la esfera de la actividad política.<sup>93</sup>

268

Frente al poder político se encuentran los llamados poderes sociales, verdaderos poderes de hecho que actúan de diferente manera ante ese poder político: sea que se *incorporen* a él y formarán, por lo mismo, parte del Estado o que *participen* en las funciones que aquél realiza; o también que *ejerzan presión* contra el poder político de un modo directo o indirecto. Estas diversas formas de relación que guardan los poderes sociales con el poder político dan origen a una verdadera estratificación política que, como es de entender, varía según el régimen estatal en turno. Así, en las democracias contemporáneas, destacan por el papel que desempeñan —indica González Uribe— los grupos de *interés y de presión*, los *partidos políticos* y los grupos que canalizan la *opinión pública* organizada.<sup>94</sup>

M. Duverger habla de organizaciones políticas que se clasifican en dos grandes categorías: los *partidos políticos* y los *grupos de interés o de presión*. Los primeros, los partidos políticos, constituyen asociaciones organizadas de ciudadanos, que tienen como objetivo inmediato y directo la conquista del poder por la vía pacífica y desde él encauzar la marcha de los asuntos públi-

<sup>92</sup> Weber, M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, pp. 1056-1057.

<sup>93</sup> Walzer, M., *Las esferas de la justicia...*, p. 315.

<sup>94</sup> *Op. cit.* p. 425.

cos hacia el bien común.<sup>95</sup> Así lo establece nuestra Constitución política en el artículo 41, inciso I, párrafo segundo:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, los grupos *de interés*, como su nombre lo indica, defienden los intereses comunes de sus asociados no sólo frente a los demás grupos antagonicos o de intereses contrapuestos en la sociedad, sino que tratan de influir también de manera directa sobre los que detentan el poder y ejercen presión sobre ellos. Cuando la actividad de esos grupos se encamina a influir sobre los órganos del poder público y a provocar una decisión o una abstención, pero sin asumir la responsabilidad jurídica o política de la misma, esos grupos de interés se convierten en verdaderos grupos de presión.

269

Para Max Weber, los partidos políticos son formas de ‘socialización’ (efímeras o de cierta duración) que descansando en un reclutamiento libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por medio de sus activos determinadas probabilidades ideales y materiales. El acento de su orientación puede inclinarse más hacia intereses personales o más hacia fines objetivos. Prácticamente pueden dirigirse, oficialmente o de hecho, de un modo exclusivo al logro del poder para el jefe y la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros. Los partidos pueden emplear toda clase de medios para el logro del poder. Allí donde el gobierno depende de una elección libre y las leyes se hacen por votación, son fundamentalmente organizaciones para el reclutamiento de votos electorales.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> Duverger, M., *Introducción a la política*, Ariel, Barcelona, 1982, p. 136.

<sup>96</sup> *Ibidem*, pp. 228-229.

## *Partidos políticos y democracia*

Los partidos políticos, tal como los conocemos hoy día, deben su nacimiento a la democracia constitucional, porque sólo ella pudo asegurarles el mínimo de libertad de asociación y de expresión de las ideas necesario para su existencia y desenvolvimiento. En la actualidad —escribe González Uribe—, los partidos son agrupaciones de ciudadanos cuyo fin inmediato es el acceso al poder político y el ejercicio del mismo para establecer y defender un orden público que responda a las convicciones de los agrupados en dichos partidos.<sup>97</sup> Son, por lo tanto, organizaciones para la conquista del poder. Los partidos políticos —sostiene el magisterio de la Iglesia— deben promover todo lo que a su juicio exige el bien común; nunca, sin embargo, está permitido anteponer intereses propios al bien común.<sup>98</sup> Si se diera el caso contrario, los partidos estarían enterrando a la democracia.

270

Sin perjuicio de reconocer la profunda crisis que los afecta —comenta Daniel Zovatto—, los partidos políticos siguen teniendo una importancia fundamental en la vida democrática. Constituyen la columna vertebral del Estado democrático moderno. De lo cual concluye que ahí donde la democracia ha logrado mantenerse y ser sustentable es porque existe un sistema de partidos sólido, y viceversa. De ahí que la democracia se funda, se fortalece y se reproduce junto con la consolidación de un sistema institucionalizado de partidos.<sup>99</sup> Por lo tanto, al no existir en México, un sistema de partidos fuerte, nuestra democracia está imposibilitada para desarrollarse y condicionada por el comportamiento de los actores principales, el gobierno y los tres partidos más importantes: PRI, PAN y PRD, por las relaciones que se han establecido entre ellos, y por su estructura y funcionamiento internos que se traducen en fuerzas y proyectos.

<sup>97</sup> *Op. cit.* p. 427.

<sup>98</sup> Constitución *Gaudium et spes*, n. 75, en, Concilio Vaticano II, Documentos, Constituciones, Decretos y Declaraciones, BAC, Madrid, MCMLXXX.

<sup>99</sup> “La reforma político-electoral en América Latina, 1978-2007: evolución, situación actual, tendencia y efectos”, en Á. I. Vivero (coord.), *op. cit.*, p. 59.

No obstante que ahora se vean así las cosas, la concepción originaria de la democracia no tuvo en cuenta la existencia de los partidos; por el contrario, uno de los beneficios de la democracia representativa respecto de la democracia directa estriba en la eliminación de las facciones, porque el ciudadano, en su independencia e individualidad, es puesto en contacto directo y sin intermediarios con el órgano que detenta el poder de tomar decisiones colectivas obligatorias para toda la sociedad. Sin embargo, —anota N. Bobbio— la democracia representativa, que no podía avanzar sin el progresivo aumento de la participación electoral hasta el límite del sufragio universal masculino y femenino, no solamente no eliminó a los partidos, sino los hizo necesarios: son ellos quienes reciben de los electores una ‘autorización’ para actuar en la esencia de la representación política.<sup>100</sup>

No obstante que así fueran las cosas, es muy lamentable que independientemente de las disposiciones legales, los partidos políticos se hayan convertido en agencias de colocación, desde las cuales se maniobra para obtener empleos en el ámbito gubernamental. Razón por la cual, en la proporción debida, algunos de los gobernantes que tenemos no sean precisamente los mejores, porque forman parte del número de aquellos que han sabido ascender al poder a través de la estructura de los partidos, han sabido colarse y colocarse en donde les han permitido sus habilidades.

271

Desde finales del siglo xix hasta los últimos años del siglo pasado, el papel central de los partidos —afirma A. Touraine— se identificó con el reconocimiento de que las luchas sociales están en la base de la vida política. Los partidos permitieron también cierto control de los electores sobre los elegidos, limitado por cierto por la autoridad de los jefes partidarios.<sup>101</sup> Asimismo, el pluralismo de los centros de poder y de iniciativa jurídica da un poder indirecto no a los actores sociales, sino a unas asociaciones y a sus dirigentes. La representación de los intereses de las mayorías provocó la creación de asociaciones, sindicatos y partidos que permitieron la entrada de las masas en una vida política hasta entonces dominada por notables y príncipes.

<sup>100</sup> Bobbio, N., *Teoría general de la política*, p. 505.

<sup>101</sup> Touraine, A., *¿Qué es la democracia?*, p. 138.

De esta forma, partidos y sindicatos van perfilándose para convertirse en elementos indispensables de la democracia, de manera tal que es casi imposible concebir una democracia sin partidos, que estuviera gobernada por mayorías de ideas constantemente cambiantes. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que hoy en día, en los países considerados democráticos, el peligro más visible se encuentra en el reino de los partidos. Y que igualmente peligrosa es la invasión de la sociedad civil por los partidos.

Por otra parte, si democracia pide respeto hacia los otros a nivel individual, de igual manera se pide respeto de unos partidos con otros: diálogo sí, critica sí, consensos sí, pero siempre con respeto y en aras de favorecer el bien común, el desarrollo y crecimiento de la comunidad, y no entorpecerlo por intereses y egoísmos partidarios que sólo llevan al estancamiento y fracaso de la vida política. Por ello, habrá que escuchar a Zagrebelsky cuando escribe:

quien se reconoce en la democracia debería afirmar: para defenderla, actuamos con espíritu de concordia, combatimos la prepotencia y la plutocracia, nos respetamos mutuamente, cultivamos la legalidad, promovemos la solidaridad, damos seguridad a los más débiles y moderamos la competición social. Es decir, no renunciamos a nosotros mismos, a lo que somos y aquello en lo que creemos, intentamos corregir sus defectos y combatimos lo que la desfigura. En una palabra: cuidamos la democracia.<sup>102</sup>

Un poco más adelante, señala el mismo autor que la democracia es un diálogo paritario y, si quiere seguir siendo tal, debe desarrollarse deponiendo todo instrumento de presión, sea material o moral, que a la larga llevarían a la falta de respeto y a contradecir la libertad y la democracia. De ahí que no encuentre otro fundamento de la democracia —en lo cual estoy de acuerdo— que “el respeto de uno mismo”. La democracia es la única forma de régimen político que respeta mi dignidad en la esfera pública. Pero no es suficiente el respeto de uno mismo, también es necesario el respeto en los demás de la misma dignidad que nos reconocemos a nosotros mismos. De

<sup>102</sup> Zagrebelsky, G., *Contra la ética de la verdad*, trad. Álvaro Núñez, Trotta, Madrid, 2010, p. 14.

hecho, el respeto sólo de sí mismo y el desprecio por los demás lleva no a la democracia, sino a la lucha por la afirmación de la propia autocracia.<sup>103</sup>

Aceptada la relación estrecha que se da entre democracia y partidos políticos, es conveniente tomar en cuenta la propuesta que hace R. Dworkin de algunos supuestos pre-interpretativos acerca de cómo sería en la práctica una buena democracia: que el voto esté ampliamente extendido según la fórmula una persona-un voto, que el valor de las libertades de expresión, asociación, manifestación, religión y conciencia sea reconocido y protegido, que ningún grupo de ciudadanos se vea excluido de participar en la economía de su comunidad y así sucesivamente.<sup>104</sup>

### *Democracia y la opinión pública*

273

Un fenómeno propio de nuestro tiempo —observa Eduardo R. Graña— es que además de la opinión individual de ciertos líderes, siempre tradicionalmente escuchada, ha adquirido una creciente relevancia la llamada opinión pública, generalmente incluida dentro de una categoría especial de las fuerzas que operan en la vida política.<sup>105</sup> Conforme con esto, parece que existe un consenso entre los teóricos de la política —y estamos de acuerdo— en sostener que el principio de la soberanía popular sólo adquirirá plena eficacia cuando la participación del individuo en la política general se realice a través de una pluralidad de entes intermedios entrelazados, de forma que los de grado inferior sean condicionantes y preparatorios de los más elevados, en una progresión que llegue hasta la organización central del Estado. Para esto es necesario que el pueblo haga oír su voz en ocasiones, quizás no en forma reglamentada y bien encauzada, pero no por ello menos real y efectiva. Es el fenómeno de la opinión pública que tiene una importancia decisiva en nuestros días. Es algo más que el mero espíritu o sentimiento

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>104</sup> Dworkin, R., *Liberalismo, Constitución y democracia*, p.63.

<sup>105</sup> “Justicia y la opinión pública”, en AA. VV, *Poder político y libertad de expresión*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2001, p. 194.

público, es un juicio activo que se manifiesta externamente, con exigencia de ser tomado en consideración de un modo eficaz. Es un eco natural, una resonancia común, más o menos espontánea, de los hechos y de las circunstancias en el espíritu y en los juicios de las personas que se sienten responsables y estrechamente ligadas a la suerte de su comunidad; que no sólo pretenden, sino que la hacen valer. En todos los pueblos del mundo —pensaba Rousseau— no es la naturaleza, sino la opinión la que decide la elección de sus gustos y placeres, encauza las opiniones de los hombres y las costumbres se depurarán por sí solas.<sup>106</sup> Lo que convierte a esas opiniones en opinión pública es la forma como se producen y el amplio asentimiento por el que vienen sustentadas.

274

Por otra parte, debemos tomar en cuenta que la opinión pública no es un agregado de opiniones individuales que se hayan manifestado en el ámbito privado o sobre las que se haya encuestado privadamente a los individuos. No puede entenderse —escribe Habermas— como institución y, ciertamente, tampoco como organización; no es un entramado de normas con diferenciación de competencias y de roles; tampoco representa un sistema; permite, ciertamente, trazados internos de límites, pero se caracteriza por horizontes abiertos y desplazables hacia el exterior. La opinión pública, como mejor puede describirse, es una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir, de opiniones, y en él, los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos.<sup>107</sup> El público que da, manifiesta o expresa su opinión —escribe González Uribe— no es todo el pueblo, sino sólo aquella parte activa y energética que arrastra a la masa y que impone sus ideas y decisiones sin que haya resistencia por parte de los posibles disidentes.<sup>108</sup> Esta parte activa y energética será para María Zambrano la minoría intelectual, que es típica de la democracia: sólo en ella ha tenido una

<sup>106</sup> Rousseau J. J., *El contrato social*, trad. Enrique Azcoaga, Biblioteca EDAF, Madrid, 2001, p. 206.

<sup>107</sup> Habermas, J., *Factualidad y validez...*, p.440.

<sup>108</sup> González, U. H, *Teoría política*, Porrúa, México, 1987, p. 432.

influencia, sólo en ella ha creado eso que se llama ‘opinión pública’. Pues la función del intelectual es mediadora y por lo mismo puede ser demoníaca.<sup>109</sup>

A la opinión pública, el líder debe tratarla —decía Thomas Woodrow Wilson<sup>110\*</sup>— del mismo modo en que un marinero se aprovecha del viento utilizando para impulsar la nave en una dirección u otra, pero nunca intentando ir directamente en contra de él.<sup>111</sup>

La opinión pública —sostiene Pío XII— es en efecto “el patrimonio de toda sociedad normal compuesta de hombres que, conscientes de su conducta personal y social, están íntimamente ligados a la comunidad de la que forman parte. La opinión pública es en todas partes, en definitiva, el eco natural, la resonancia común, más o menos espontánea, de los sucesos y de la situación actual en sus espíritus y en sus juicios”.<sup>112</sup> De ahí que sostengamos que una opinión pública bien informada exige un distanciamiento crítico capaz de evaluar, analizar, seleccionar y tomar postura frente a los contenidos que recibe de los distintos medios de comunicación. Por ello, ha indicado Pérez Luño, que, en el plano de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos, la tecnología puede comportar el riesgo de hacer más misteriosa e irresponsable la decisión política y que puede incluso eliminar cualquier tentativa de crítica alternativa a las decisiones gubernamentales a todos aquellos que se hallen fuera del círculo mágico que supone el dominio o, en el peor de los casos, el monopolio de los bancos de información.<sup>113</sup> Por lo cual, también es de suma importancia que el pueblo, o la parte de él que se expresa en este ámbito público, tenga buena preparación y la cultura suficiente para que sus opiniones tengan más peso y sean escuchadas, así como los motivos por los que se exteriorizan. En el entendido de que la libertad de expresión —como argumenta Carbonell— es lo que permite la creación de la opinión pública,

275

<sup>109</sup> *Op. cit.*, p. 158.

<sup>110\*</sup> Presidente de los E.U.A. 1912-1920.

<sup>111</sup> Follett, K., *La caída de los gigantes*, trad. ANUVELA, Plaza Janés, Barcelona, 2010, p. 456.

<sup>112</sup> “Prensa católica y opinión pública”, n. 3, *Doctrina Pontificia*, II, Documentos políticos, BAC, Madrid, 1958, p. 969.

<sup>113</sup> Pérez, L. A. E., *Los derechos fundamentales*, p. 176.

esencial para darle contenido a varios principios del Estado constitucional, como lo son algunos derechos fundamentales (por ejemplo, el derecho a la información, el derecho de petición o los derechos en materia de participación política), la existencia de una opinión pública libre y robusta también es una condición para el funcionamiento de la democracia representativa.<sup>114</sup>

Por consiguiente, allí donde no aparezca manifestación alguna de la opinión pública, allí, sobre todo, donde registráramos su real inexistencia, sea la razón que sea con que se explique su mutismo o su ausencia, se deberá ver un vicio, una enfermedad, un mal de la vida social, carente de vida democrática.<sup>115</sup> Es así como la institución de la opinión pública libre es una institución política esencial para el funcionamiento del Estado democrático, un tipo de Estado —según Martí Capitanachi L. del Carmen— que para su desarrollo presupone el sometimiento de los asuntos relevantes para la vida colectiva a la crítica o la aprobación de esa opinión pública libremente construida.<sup>116</sup> Kelsen afirmará que una democracia sin opinión pública es una *contradiccio in terminis*<sup>117</sup>. Es algo muy lamentable que aún hoy día existan pueblos donde la opinión pública permanece muda, no sólo por estar amordazada por una fuerza exterior (regímenes dictatoriales), sino también porque le faltan aquellos presupuestos interiores que deben hallarse en todos los hombres que viven en comunidad. La opinión pública —dirá Maricela Portillo Sánchez, siguiendo a Habermas— formada en un proceso racional de consenso al interior de la sociedad, otorga legitimidad al régimen democrático, es decir, la opinión pública se erige como garante de la democracia.<sup>118</sup>

<sup>114</sup> Carbonell, M., *Los derechos fundamentales en México*, p. 372.

<sup>115</sup> Pío XII, *op. cit.* n. 4.

<sup>116</sup> Martí, C. L. del C., *op. cit.*, p. 38.

<sup>117</sup> Kelsen, H., *Teoría general del Derecho y del Estado*, p. 341.

<sup>118</sup> “Opinión pública y democracia. Dos miradas: el modelo normativo de Habermas y el modelo psicosocial de Noelle-Neumann”, en *Razón y Palabra*, Primera Revista Electrónica en América Latina especializada en Comunicación, No. 18, Mayo-julio, 2000, 2, disponible en: <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logosanteriores/n18/18omportillo.html> 21/03/07

Si es necesario ubicar el origen de la opinión pública, podemos decir con Escobar de la Serna que el despertar a la libertad que había aparecido en Inglaterra con Carlos II, tras la muerte de Cromwell (1658), con el incremento de publicaciones periódicas cada vez más numerosas y frecuentes, aquella comienza a ver la luz. “El concepto de opinión pública es un punto más de ese largo proceso de cambio ideológico y de las mentalidades que comienza en el Renacimiento y llega a una culminación madura con la Ilustración”. Y será el resultado del debate público y racional —en el que está representado el libre juego, resultante a su vez de la transposición que los liberales hacen de su concepción de mercado económico al ‘mercado de las ideas’, y que alcanzará necesariamente una verdad que acaso estaba oculta por los prejuicios o errores arrastrados históricamente— y por eso su concepto se sustantiviza de alguna manera, pues del mismo modo que sólo hay una verdad, sobre una determinada cuestión o en un determinado momento sólo puede haber una posición racional que suponga el afloramiento de esa armonía preestablecida y que se impondrá sobre cualquier otra posición que, por su adherencia al error, ya no será ni racional ni por tanto verdadera.<sup>119</sup>

277

Philippe Sassier señala que desde el siglo XVII, el desarrollo de los medios de difusión ha dado a la expresión de las ideas no ya la apariencia de un epifenómeno, sino la de un acto capaz de modificar la opinión pública. Con el surgimiento de la imprenta, esta opinión pública (alianza, en la expresión misma, de lo interior y de lo exterior, de lo privado y de lo comunitario) se ha vuelto un verdadero actor de los juegos de poder. Pensar, puede así, convertirse en actuar. Más aún, en la actualidad, mediante los grandes medios de comunicación, “hablar es actuar”.<sup>120</sup> Pero el uso del término ‘opinión pública’ habrá que enmarcarlo hacia la mitad del siglo XVIII, dentro del liberalismo clásico. Su primera formulación coincide con la visión de los teóricos de la democracia liberal clásica (Rousseau, Locke, Tocqueville). Se conceptualiza entonces la opinión pública como la opinión del pueblo, del conjunto de los ciudadanos de una nación. Así entendida como “opinión de los ciudadanos” debía ser el núcleo de la voluntad general, que debía ser lle-

<sup>119</sup> Cfr. *Derecho de la Información*, Dykinson, Madrid, 2004, pp. 48-49.

<sup>120</sup> *Tolerancia ¿para qué?*, 1<sup>a</sup> edición, Taurus, México, 2002, p. 70.

vada a la práctica por los gobernantes que ejercerían su mandato en representación del pueblo. De esta manera —en palabras de Raúl N. Álvarez— la opinión pública pretendió ser un correctivo a las posibles desviaciones de la democracia representativa: dado que el pueblo no puede gobernar en forma directa, los representantes electos deben hacerlo en su nombre, pero la voluntad política que deben ejecutar es la voluntad del pueblo, que se expresa mediante la opinión pública. Esta opinión pública que debía guiar al gobierno era concebida así como un verdadero poder democrático.<sup>121</sup>

La fuerza del pensamiento exteriorizado es tan grande que le hace decir a Tocqueville: “A la inversa de todas las potencias materiales, el poder del pensamiento aumenta a menudo por el pequeño número de quienes lo expresan. La palabra de un hombre poderoso que penetra sola en medio de las pasiones de una asamblea muda, tiene mayor poder que los gritos confusos de mil oradores; y por poco que se pueda hablar libremente en un solo lugar público, es como si se hablara públicamente en cada aldea”.<sup>122</sup>

Es evidente que la opinión pública tiene un objetivo: manifestación, denuncia, reclamo o protesta de los ciudadanos que se siente afectados por ciertos hechos realizados, de los cuales la autoridad es responsable; responsabilidad compartida también por los ciudadanos, aunque en otro nivel. Ahora bien, ¿de qué somos corresponsables? Por un lado no podemos sustraer del dominio ético el problema de la omisión de actuar en circunstancias de opresión, injusticia, daño social, corrupción, etc.; pero por otra parte tampoco podemos hacernos cargo de todo mal que acontece alrededor nuestro, so pena de que quedaría totalmente diluido el concepto de responsabilidad. Éstos son parte de los problemas que tensan el campo ético de la acción colectiva. Por lo tanto, habrá que plantear en términos relationales la interacción individuo-colectivo, de tal manera que la responsabilidad individual y la responsabilidad colectiva encuentren una articulación posible. En opinión de Naishtat, la individualidad es inalienable como fuente crítica y

<sup>121</sup> *Opinión pública*, 2001, 1, disponible en: <http://personales.ciudad.com.ar/argenpol/conceptosbasicos/opinionpublica.htm> 21/03/07

<sup>122</sup> *La Democracia en América*, trad. Luis Cuéllar, decimotercera reimpresión, F.C.E. México, 2005, p. 199.

de libertad; a su vez, la dimensión colectiva de la acción es inalienable como fuente de transformación social y como fuente de innovación política. A través de la noción de acción colectiva, la política se convierte en un espacio de creatividad social en el ámbito público. Ciertamente, siempre en la acción colectiva subyace el riesgo de retrotraernos al estadio de manipulación, digitación, dominio, engaño, etc.; de ahí la importancia de elaborar la acción colectiva también desde un punto de vista ético-político, y no meramente como campo de fuerzas.<sup>123</sup>

Al mismo tiempo podemos preguntarnos: ¿por qué no es suficiente la formulación del reclamo o de la protesta o de la inconformidad sobre ciertos hechos, sino que es necesario el recurso de la acción? La respuesta tradicional es que la acción colectiva da *fuerza* a lo que se diga o exprese. Sin embargo, es necesario delimitar los contornos de tal fuerza, de lo contrario se podría caer en extremos; por lo que más bien habrá que entender, con Naishtat, que el carácter de la fuerza que la acción colectiva provee al reclamo se define a partir de la *capacidad de la acción para generar un público susceptible de apropiarse el reclamo*.<sup>124</sup> Sobre todo cuando se refiere al carácter incondicional e inalienable de los derechos subjetivos y de lo que N. Bobbio denomina los *universales democráticos de procedimiento*.<sup>125</sup>

279

La afirmación de que sólo la opinión de los partidos en el poder, la opinión de los jefes o de los dictadores está autorizada a dejar oír su voz, por una parte, y ahogar la voz de los ciudadanos comunes, reducirla a un silencio forzado, por otra, es a los ojos de todo el mundo un atentado contra el derecho natural del hombre y una violación del orden del mundo. Por lo tanto, no estando la opinión pública sujeta a encarcelamientos —afirma Rousseau— no es menester que deje ningún vestigio en el tribunal establecido para representarla.<sup>126</sup> Es deber del gobierno y de los individuos —afir-

<sup>123</sup> Naishtat, F, *Problemas filosóficos en la acción individual y colectiva: Una perspectiva programática*, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina, 2005, p. 272.

<sup>124</sup> *Idem*, p. 372.

<sup>125</sup> Bobbio, N, *Teoría general de la política*, p. 460.

<sup>126</sup> *Op. cit.* p. 207.

ma J. S. Mill— formar las opiniones más verdaderas que puedan; formarlas escrupulosamente y nunca imponerlas a los demás, a menos que estén completamente seguros de que son ciertas.<sup>127</sup> Y muy bien escribe Etxeberria cuando señala “que en el derecho a la libertad de expresión está implicada la obligación de que los otros no me tapen la boca”.<sup>128</sup> A este respecto podemos señalar lo siguiente: es del sentir común de los pueblos, que las tácticas gubernamentales por lo general suelen servir para favorecer al propio gobierno, por lo cual hay que insistir en una mayor protección de la libertad de expresión. Pérez Luño dirá que es preciso defender a la opinión pública del peligro de manipulación por parte de personas o grupos de interés, así como de las sugerencias provenientes de ideologías nebulosas que, las más de las veces, reflejan la nostalgia por situaciones históricas superadas.<sup>129</sup> A lo cual podemos añadir que en una sociedad en la que las masas han adquirido creciente protagonismo, el principio pluralista tiene como función prioritaria prevenir los factores irracionales que pueden influir en la psicología de las masas, fomentando la formación de convicciones reflexivas. Un papel decisivo en la defensa contra los intentos manipulatorios de la opinión pública, dependerá de que los grupos intermedios se mantengan en el ejercicio de sus funciones que deben desempeñar en el sistema político, pues, si de no poner trabas a esta libertad se siguen costos que a veces son considerables, de dejarla sin protección por no considerarla un derecho, aquellos podrán ser aún mayores. A contrario sensu, podemos decir que proteger la libertad de expresión porque constituye un derecho es un medio necesario, aunque de ningún modo suficiente, para asegurar que el Estado cumpla con su obligación. Además de esto, cabe señalar que el cumplimiento de este deber por parte del Estado se verá reforzado con la aceptación y establecimiento de procedimientos razonables para inquirir y debatir, sin lo cual la libertad de expresión perdería su valor.

<sup>127</sup> *Op. cit.* p. 79.

<sup>128</sup> AA. VV, *Ética y Derechos Humanos en la cooperación internacional*, U. de Deusto, Instituto de Derechos Humanos, Bilbao, 2002, p. 19.

<sup>129</sup> *Op. cit.* p. 206.

En otro lugar, el mismo Pérez Luño citando a Jellinek indica que la clave del concepto de libertad jurídica, de donde se desprenden todas las libertades públicas y derechos fundamentales, es la limitación de la arbitrariedad del Estado.<sup>130</sup> Por ello, las libertades públicas, como la libertad religiosa, la libertad de prensa, la libertad de expresión, la libertad de reunión, han surgido como una mera supresión de las fuerzas opresoras del Estado que impedían estas manifestaciones de libertad a sus súbditos. En todo caso, cuando el Estado, por ejemplo, establece positivamente la garantía de la libertad de conciencia, no se plantea si trata de proteger la piedad o el ateísmo o la propia religión. Esto sólo es una muestra muy clara del sentido que el problema de la positivación de los derechos fundamentales ha tenido para la dogmática del derecho público. En esta labor, no tan sólo el proceso genético, sino el análisis técnico-jurídico del proceso de positivación, muestran la continuidad entre la expresión normativa de los derechos fundamentales y los presupuestos filosóficos, políticos y económicos que le sirven de base.

281

En relación con la anterior, piensa el mismo autor citado, “que pretender desgajar el proceso de positivación de los derechos fundamentales del largo y laborioso esfuerzo de los hombres en la lucha por la afirmación de su dignidad, libertad e igualdad, como principios básicos de la convivencia política, es tanto como privar a dicho proceso de su significado”.<sup>131</sup> Incluso, a este respecto podemos decir que la filosofía de los derechos fundamentales no tiene una objetividad permanente, pues —como veremos más adelante— sólo su inclusión como derecho positivo puede garantizar la efectividad de los derechos humanos. Ferrajoli sostiene que la previsión de tales derechos por parte del derecho positivo de un determinado ordenamiento es condición de su existencia y vigencia, pero no incide en el significado del concepto de derechos fundamentales. Incide todavía menos sobre el significado la previsión en un texto constitucional, que es sólo una garantía de su observancia por parte del legislador ordinario.<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Pérez Luño, A. E., *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, p. 131.

<sup>131</sup> *Idem*.

<sup>132</sup> Ferrajoli, L., *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, p. 20.

Elías Díaz traduce la necesidad de positivizar los derechos humanos en términos de “seguridad jurídica” cuando escribe:

Comienza a haber seguridad jurídica en un nivel más pleno que trasciende el plano de la mera legalidad, cuando esas exigencias éticas, exigencias de justicia —libertades fundamentales y derechos humanos— están adecuadamente incorporadas a un sistema normativo jurídico coherente y protegidas por toda la fuerza de que dispone el Derecho positivo, intentando hacerlas reales y eficaces en el marco de una determinada sociedad. Sin ello, sin un proceso siempre abierto de positivación y realización de esas exigencias éticas y de justicia, no habrá propiamente seguridad jurídica aunque exista sistema de legalidad.<sup>133</sup>

282

La seguridad jurídica alude así a un contenido valorativo, a un contenido de justicia expresado en términos de derechos y libertades, que la conciencia humana e histórica considera han de estar suficientemente protegidos y realizados a la altura del tiempo en que se vive.

### *Situación endémica*

Sabemos que —opuesto a otras opiniones— México aún no ha dado el paso último hacia la democracia, sino que está transitando hacia ella, bajo la modalidad de una democracia representativa, frente a la que sería más conveniente y aconsejable trabajar y luchar por una democracia participativa, pero no como forma de gobierno (que desde su raíz es imposible), sino como una verdadera forma de vida política.

Por otra parte, hay que entender que la democracia se corrompe y desorienta cuando los regímenes pretenden organizar el control de los grupos sociales por un *partido Estado* —como observa A. Touraine— y no mediante la libre expresión de las demandas populares.<sup>134</sup> También se deteriora por la

<sup>133</sup> *Sociología y Filosofía del Derecho*, Taurus Humanidades, Santillana, Madrid, 1992, p. 45.

<sup>134</sup> *Idem*, p. 142.

invasión de la sociedad civil por los partidos y por la incorporación de las organizaciones populares al aparato de un partido o partido de Estado, que en el caso de nuestro México, los antecedentes se remontan a la época de Elías Calles, quien declaró que con la muerte de Obregón había terminado la época de los caudillos y empezaba la de las instituciones.<sup>135</sup> Él mismo se propuso crear una institución fundamental: el partido del Estado, que sería el Partido Nacional Revolucionario (PNR).<sup>136</sup> A su fundación se opusieron —escribe González Casanova— en el orden militar, los generales insurrectos, y en lo político, algunos caudillos locales y los dos únicos partidos supérstites, el Partido Laborista Mexicano y el Partido Nacional Agrarista. Desde su nacimiento, dicho partido reveló una disciplina en sus miembros propia de caudillos y políticos que habían encontrado en el espíritu de cuerpo y en las jerarquías de mando una fuente de seguridad y poder.<sup>137</sup> Con la crisis de 1935, las organizaciones obreras quisieron establecer alianzas con los campesinos; con tal fuerza lo hicieron, que terminaron con la fundación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) con Lázaro Cárdenas, ocho días después de firmada la expropiación petrolera de 1938. La transformación del PRM en PRI siguió un largo proceso obediente a la lógica del poder. Esta vez, el proceso estuvo directamente encabezado por el jefe del Ejecutivo, Manuel Ávila Camacho, ya para ese entonces existían el Partido Comunista Mexicano, el Partido Laborista Mexicano y también el Partido de Acción Nacional había sido fundado en 1939.

283

Al finalizar el gobierno de Ávila Camacho —señala González Casanova—, la correlación de fuerzas había cambiado sensiblemente a favor de la burguesía y en desmedro de trabajadores y campesinos. Legalizar e institucionalizar el nuevo carácter de la dominación en la lucha de partidos, y en vista de la sucesión presidencial, fue el siguiente paso en la reestructuración del Estado, que ya se había reorganizado de hecho. Buscaba ahora fortalecerse con nuevas normas jurídicas que aseguraran su continuidad por la vía elec-

<sup>135</sup> En estos días ese clamor se vuelve a repetir: “no retorno de caudillos”, (Diario Excel-sior, 15 de septiembre, 2011).

<sup>136</sup> González C. P., *op. cit.*, p. 112.

<sup>137</sup> *Idem*, p. 113.

toral y la lucha de partidos. El 31 de diciembre de 1945, el Congreso ya había aprobado una nueva ley electoral, formalizando con ello el sistema político que habría de regir, en sus lineamientos más generales, durante varias décadas. La lógica del poder era intachable.<sup>138</sup>

El 18 de enero de 1946, se reunió una Convención del PRM, en la que éste desapareció y se fundó el Partido Revolucionario Institucional, el nuevo partido de Estado que estuvo en el poder de manera ininterrumpida alrededor de 70 años, gobernando directamente los sindicatos obreros y campesinos, así como las organizaciones urbanas; configurando con ello, a través de su historia, la figura del Estado paternalista y, con ello al mismo tiempo, alimentando en los ciudadanos una actitud pasiva de dependencia y sumisión, y no una cultura tributaria-contribuyente y crítica.

284

Kelsen, al tratar de justificar la razón de ser de los partidos políticos, escribe:

Es patente que el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva por no poder ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, y que, por consiguiente, la democracia sólo es posible cuando los individuos, a fin de lograr una actuación sobre la voluntad colectiva, se reúnen en organizaciones definidas por diversos fines políticos, de tal manera que entre el individuo y el Estado se interpongan aquellas colectividades que agrupan en forma de partidos políticos las voluntades políticas coincidentes de los individuos [...] La democracia, necesaria e inevitablemente requiere un *Estado de partidos*.<sup>139</sup>

Bernard Manin, aunque en el fondo coincide con el planteamiento anterior, lo interpreta de esta manera:

La ampliación del electorado resultante de la extensión del derecho de voto imposibilita una relación personal con los representantes. Los ciudadanos

<sup>138</sup> *Idem*, p. 126.

<sup>139</sup> *Esencia y valor de la democracia. Formación del Estado y filosofía*, trads. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, Ediciones Coyoacán, México, 2005, pp. 36-37.

ya no votan a alguien a quien conocen personalmente, sino a alguien que lleva los colores de un partido. Como resultado de este fenómeno tenemos la *democracia de partidos* que es el gobierno del *activista* y del *burócrata del partido*. En la democracia de partidos, el pueblo vota más por un partido que por una persona. No sólo tienden a votar constantemente por el mismo partido, sino que las preferencias de partidos pasan de generación en generación. De ahí el notable fenómeno de la estabilidad electoral.<sup>140</sup>

En esta situación quien tiene el poder, e incluso me atrevo a decir la soberanía, ya no es el ciudadano de a pie, sino los partidos políticos. Esta alternancia de estatus, para mí, no favorece en nada a la democracia; porque si pensamos en ésta como soberanía popular, entonces, cuando decimos que una sociedad democrática es una sociedad de ciudadanos libres e iguales, simplemente recordamos —escribe Manuel Toscano Méndez— los principios de legitimidad que inspiran el régimen de una democracia constitucional. Nada comparable a lo que pudiera calificarse como una democracia de partidos.<sup>141</sup>

285

Para A. de Tocqueville<sup>142</sup> —quien distingue entre grandes y pequeños partidos— los partidos son un mal inherente a los gobiernos libres, pero no tienen en todos los tiempos el mismo carácter y los mismos instintos. En las épocas en que el malestar de las naciones es muy profundo, llegando a verse comprometido el estado social mismo, es el tiempo de las grandes revoluciones y de los grandes partidos. Son grandes partidos políticos —dice el autor— aquellos que se encuentran ligados a los principios más que a sus consecuencias, a las generalidades y no a los casos particulares, a las ideas y no a los hombres. Esos partidos tienen, en general, rasgos más nobles, pasiones más generosas, convicciones más reales y una actuación más franca y atrevida que los otros. Los pequeños partidos, al contrario, en general no

<sup>140</sup> Cfr. *Los principios del gobierno representativo*, trad. Fernando Vallespín, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 252-255.

<sup>141</sup> “¿Democracia de los ciudadanos o democracia de las nacionalidades?”, en C. J. Rubio, J. María Rosales y M. M. Toscano, *op. cit.*, p. 89.

<sup>142</sup> *La democracia en América*, 13<sup>a</sup> reimpresión, trad. Luis R. Cuéllar, FCE, México, 2005, pp. 192-193.

tienen fe política. Como no se sienten elevados y sostenidos por grandes ideales, su carácter está impregnado de un egoísmo que se manifiesta ostensiblemente en cada uno de sus actos. Se exaltan e irritan sin motivo. Su lenguaje es violento, pero su andar es tímido e incierto. Los medios que emplean son miserables como la meta misma que se proponen. De ahí viene que cuando un momento de calma sucede a una revolución violenta, los grandes hombres parecen desaparecer de repente y las almas replegarse a sí mismas. Los grandes partidos trastornan a la sociedad, los pequeños la agitan, unos la desgarran y los otros la depravan; los primeros la salvan a veces al quebrantarla, los segundos la perturban siempre sin provecho.<sup>143</sup>

Es un hecho que la existencia de partidos políticos es un indicio de que en un Estado se trata de vivir la democracia. Son necesarios para la vida democrática, pero no como característica suficiente. Y menos aún, como es el caso de México, cuando los partidos de mayor representación: PRI, PAN y PRD, revelan una fuerte crisis interna por las limitaciones democráticas que ellos mismos se imponen en su estructura, organización y funcionamiento, traduciéndose en una inestabilidad política que afecta al mismo desarrollo democrático. En definitiva, debe existir alguna instancia que agrupe y dé forma a los intereses y a las opiniones del pueblo, y si no lo hacen los partidos lo tendrá que hacer alguien en el parlamento o en el gobierno o en cualquier otro lugar, lo que es mucho menos conveniente. En una sociedad democrática, las fuerzas políticas —piensa Bobbio— son los partidos organizados: organizados en primer lugar para arrebatarse los votos, para hacerse del mayor número posible de ellos. Éstos son los que requieren y obtienen el consenso. De ellos depende la mayor o menor legitimación del sistema político en su conjunto.<sup>144</sup>

Por otra parte, es cierto que los partidos políticos se hallan en una profunda crisis como consecuencia de la enfermedad de la vida política, en crisis también. De cualquier forma, en caso de supresión de los partidos políticos, no se ve quién sería el encargado de elaborar las ideas y los programas sobre

<sup>143</sup> *Idem.*

<sup>144</sup> Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, pp. 149-150.

los que se pronuncia el pueblo. Respecto a esto, Max Weber escribe: “Por mucho que se lamente ahora desde el punto de vista moral la existencia de los partidos, sus medios de propaganda y de lucha y el hecho de que la confección de sus programas y de las listas de candidatos estén inevitablemente en manos de minorías, lo cierto es que la existencia de los mismos no se eliminará, y aquella forma de su estructura y de su proceder sólo se eliminarán a lo sumo en parte”.<sup>145</sup> Representan hoy —dice el mismo autor— los portadores más importantes, con mucho, de la voluntad política de los elementos dominados por la burocracia, es decir, de los ciudadanos. Los partidos son, además, por su naturaleza más íntima, organizaciones de creación libre que se sirven de una propaganda libre en renovación constante. Actualmente, su objeto consiste siempre en la adquisición de votos en las elecciones para los cargos políticos o en una corporación votante.<sup>146</sup>

287

Más aún, los partidos políticos —indica García Marzá— sólo representan máquinas competitivas para ganar la lucha por el poder<sup>147</sup> y de su mantenimiento una vez alcanzado. Su fin no es el bien común, sino acrecentar al máximo el número de votantes; pues al igual que el panadero, no nos provee de pan porque tiene buenos sentimientos, sino porque se le paga, del mismo modo el político no toma las medidas que queremos para hacernos felices, sino para conseguir nuestros votos.<sup>148</sup>

No obstante que lo anterior manifiesta un fenómeno de hecho, es muy lamentable que aún sin conocer ciertos elementos que dan identidad a un partido político —como son la *ideología* de partido, que se manifiesta en un *programa* político o ideario y se concreta en cada campaña electoral, de igual manera en una *plataforma* de acción política inmediata— existan personas a

<sup>145</sup> Weber, M., *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, p. 1077.

<sup>146</sup> *Idem*, p. 1076.

<sup>147</sup> *Op. cit.* p. 102.

<sup>148</sup> *Idem*, p. 104.

quienes les parezca igual votar por uno o por otro partido<sup>149</sup> o que con plena conciencia de lo que hacen, se abstengan de emitir su voto.

Por otro lado, hay el peligro de que los partidos pierdan su unidad y orientación ideológica; al suceder esto, serán invadidos entonces por el faccionalismo, por la lucha de tendencias que se convierten cada vez más en clientelas. Crisis de representación en que las democracias pueden sobrevivir, pero se reducen —según Touraine— a no ser más que mercados políticos abiertos, en los cuales los ciudadanos ya no son sino consumidores políticos. Situación con la que muchos están satisfechos, pero que hace frágiles a las democracias al privarlas de toda adhesión activa y al disminuir las más de las veces el nivel de participación en la vida política e incluso en las elecciones.<sup>150</sup>

288

Ahora bien, quién podrá responder a la pregunta: ¿cuál es el número o cantidad ideal de partidos que debe haber en un Estado? Pregunta que no es fácil responder, porque alguien diría: ¿en dónde queda mi derecho a asociarme? Pero también es cierto que sin un control sobre esto, la filiación partidista se convierte (como es el caso de México) en un cómodo *modus vivendi* para algunos, pues sólo hay que ver la cantidad de dinero que se les reparte: 4 700 millones de pesos al año, con el consiguiente enriquecimiento personal de muchos dirigentes; porque, entre otras cosas, nadie les pide cuentas ni informes para saber en qué se gastan esas partidas que reciben, o qué hacen con ese dinero; incluso ni en el caso de que desaparezca algún partido, a nadie se le piden cuentas ni nadie tiene que dar informes de nada. Lo peor —escribe Furet— es una combinación de múltiples partidos y del sistema proporcional. Pero la coexistencia de partidos políticos relativamente numerosos y de un parlamento elegido por sistema mayoritario le parece una solución aceptable.<sup>151</sup>

<sup>149</sup> Como señalamos antes, que incluso hoy día, hay personas que emiten su voto por el partido mas no por la persona que lo representa.

<sup>150</sup> Touraine, A., *¿Qué es la democracia?*, p. 143.

<sup>151</sup> Dahrendorf, R., F. Furet y B. Geremek, *La democracia en Europa*, trad. Diana Segarra, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 130.

Sin embargo, a pesar de este panorama negativo y desalentador, el financiamiento de los partidos políticos de parte del Estado es necesario e incluso para algunos —entre ellos Zovatto— es una forma de evitar el tráfico de influencias y las causas de corrupción política, así como para prevenir, hasta donde ello sea posible, el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, del narcodinero.<sup>152</sup>

Por otro lado, parece que es un sentir bastante común que el dinero es la maldición, como de otras cosas, también de la política. Los candidatos y los partidos políticos no contentos con las partidas que reciben del erario federal, son proclives de venderse a quien pueda contribuir para financiar los gastos de campaña: sea a empresas —incluso personas físicas— y al narcotráfico, manifestando con ello de qué están hechos, de qué lado van a estar y a quién favorecerán si es que alcanzan su objetivo: lograr el poder. En ese mismo sentido, sabemos que los partidos enriquecidos por las contribuciones de los grandes intereses financieros gozan de una enorme ventaja en la batalla por los votos, y las nuevas y pobres organizaciones políticas se encuentran por esta sola razón en una desventaja por lo común, fatal. En este ambiente, ya de por sí turbio y enfermo, en el que los políticos dedican de una forma grotesca más esfuerzos a recaudar dinero, ¿dónde está el tiempo para reflexionar sobre política o sobre principios y valores? En política, el dinero —dice Dworkin— no sólo es enemigo de la justicia sino también del debate genuino.<sup>153</sup>

289

Cuando están dotados de una organización, los partidos políticos caben dentro de la categoría de las asociaciones y, aunque se trate de política, de las asociaciones privadas. Esto es justamente lo que, en los ambientes autoritarios, se les reprocha: ocuparse en política. Ésta sería monopolio del Estado, el cual no podría admitir otra política que la suya ni, por lo mismo, otro partido que el suyo. La política es asunto de los políticos responsables, no de los particulares como tales. Algunos opinan que los partidos perjudican al Estado: primero, porque dividen a la nación y la nación debe ser una,

<sup>152</sup> *Op. cit.*, p. 63.

<sup>153</sup> Dworkin, R., *La democracia posible...*, p. 165.

y luego porque impiden el buen funcionamiento del gobierno, que ha de ser independiente, firme y estable. Con frecuencia los partidos políticos no tienen de políticos sino el nombre: disfrazan meras coaliciones de intereses y ponen la política al servicio de los negocios. Hay algo de razón en esto, y por lo mismo es fácil lanzar esta requisitoria, porque de hecho multitud de partidos, como es el caso de México y de otros países, dan lugar a la crítica. Por consiguiente, es necesario que los partidos no correspondan directamente a clases sociales o a otros grupos de interés. Porque los grandes partidos populares de masas han sido, en casi todas partes, amenazas para la democracia más que sus defensores.

No obstante, el problema es de derecho —anota J. Dabin—. Y se trata de saber si los partidos políticos son en sí legítimos. En el régimen de democracia indirecta, están consagrados por el propio régimen. Es natural, por tanto, que los ciudadanos llamados a elegir se consulten y se agrupen según sus preferencias políticas en asociaciones<sup>154</sup> y partidos. Por lo que condonar el régimen de partidos es condonar de un golpe la democracia electiva. Y, en la medida en que esta democracia es legítima, los partidos también deben serlo.<sup>155</sup>

Por otra parte, es verdad que el régimen de la democracia y los partidos no conviene a todos los pueblos y por lo mismo, cuando el régimen no es electivo, ya no tienen razón de ser los partidos como organizaciones electorales. Mas de aquí sería incorrecto llegar, en los regímenes no democráticos, a la inexistencia de un derecho de los ciudadanos para agruparse en asociaciones políticas; sería un paso ilegítimo, porque este derecho de asociación pertenece a la categoría de derecho privado y es independiente del régimen de que se trate, aun cuando la asociación concierna a la política, teórica y práctica.

<sup>154</sup> Es conveniente aclarar lo siguiente: no obstante que exista el derecho de asociarse o de agruparse, como una de las formas en que los ciudadanos pueden participar en la democracia, ese tipo de participación es muy rígida. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en el artículo 33. 3: Las agrupaciones políticas nacionales no podrán utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de ‘partido’ o ‘partido político’. Y en el artículo 34. 1 se establece: “Las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición”.

<sup>155</sup> Dabin, J., *op. cit.*, pp.411-412.

Los partidos políticos —señala Rawls— han de ser independientes de los intereses económicos privados, asignándoles ingresos suficientes para tomar parte en el esquema constitucional. (Sus subvenciones pueden tener como referente el número de votos conseguidos en las pasadas elecciones). Lo importante es que los partidos políticos sean autónomos respecto a las demandas privadas, es decir, a las demandas no expresadas en el foro público, y discutidas abiertamente con referencia a una concepción del bien público.<sup>156</sup>

### *Cambio de paradigma*

En los primeros años del siglo xx —observa Barnard Manin—, la democracia aún se identificaba con una forma de poder en la que los líderes debían parecerse a los gobernados en cuanto a circunstancias y características, incluso aunque la acción colectiva requiriera una diferenciación funcional entre ellos.<sup>157</sup> Pero cuando el gobierno representativo llega a ser dominado por partidos de masas, su carácter elitista no desaparece, surge más bien un nuevo tipo de élite. Las cualidades distintivas de los representantes ya no son su posición local y prominencia política, sino el activismo y las dotes organizadoras.<sup>158</sup> Se trata más bien de una democracia de partidos que de una democracia del pueblo. En aquella es el gobierno del activista y del burócrata del partido. En la democracia de partidos —precisa Manin—, el pueblo vota más por un partido que por una persona, pues los votantes no eligen directamente a sus representantes, es la máquina del partido la que los selecciona.<sup>159</sup> Por consiguiente, una elección ya no es la opción por una persona conocida personalmente por los votantes y que genera confianza: hay una desintegración de ese vínculo personal, lo que es calificado como una señal de crisis de la representación política.

291

<sup>156</sup> *Teoría de la justicia*, tercera reimpresión, trad. Ma. Dolores González, FCE, México, 2002, p. 214.

<sup>157</sup> *Los principios del gobierno representativo*, versión de Fernando Vallespín, Alianza Editorial, Madrid, 1998, p. 254.

<sup>158</sup> *Ibidem*, pp. 254-255.

<sup>159</sup> *Idem*.

Si bien lo anterior es cierto, la democracia de partidos puede ser una forma viable de gobierno a reserva de que los intereses contrapuestos acepten explícitamente el principio del compromiso político. Al estar la democracia de partidos basada en el compromiso —observa Manin—, los partidos tendrán, sin embargo, la libertad de no llevar a cabo todos sus planes una vez en el poder. Con el fin de ser capaces de alcanzar compromisos o de formar coaliciones, los partidos deben reservarse espacios de maniobra tras las elecciones.<sup>160</sup> Y como no es posible esperar unanimidad entre ellos, en la democracia deben decidir las mayorías; lo que no quiere decir que sus decisiones sean las más correctas y que las mayorías siempre tengan la razón, pues deben reconocer, por principio, su propia capacidad de error, así como la posibilidad de que la opinión de la minoría sea la acertada.

292

Para que mayorías y minorías puedan convivir, es necesario que entre ellas mantengan una sana reciprocidad de actitudes: a las mayorías, respeto a la opinión de las minorías derrotadas, y a las minorías, la aceptación del voto de la mayoría, siempre y cuando sus decisiones se mantengan dentro del marco constitucional; lo que no quiere decir que tampoco les obliga a renunciar a su opinión divergente. De modo que las mayorías deben tener capacidad de tolerancia. Donde no se practica esta tolerancia política —indica Fetscher—, las minorías pueden verse obligadas a pasar a la clandestinidad.<sup>161</sup>

Los partidos políticos —escribe Habermas— que tienen la función de ‘cooperar en la formación de la voluntad política del pueblo’, se han autonomizado mientras tanto, constituyendo un *cartel* de poder que integra todos los poderes del Estado, cartel que, por muy buenas razones, no está previsto en la Constitución. Los partidos, antaño catalizadores en la transformación de la influencia político-publicista en poder comunicativo, se han posesionado del ámbito nuclear del sistema político sin plegarse a la división funcional de poderes. Ejercen funciones paraestatales de integración y ello: a) a través de unas capacidades de reclutamiento de personal que alcanzan a la administración, a la justicia, a los medios de comunicación de masas y a

<sup>160</sup> *Op. cit.*, p. 265.

<sup>161</sup> *Op. cit.*, p. 139.

otros sectores sociales; *b)* a través del desplazamiento de las decisiones políticas desde los organismos formalmente competentes a la trastienda de los acuerdos informales y de los convenios y pactos entre partidos; y *c)* a través de una instrumentalización del espacio público-político con vistas a obtener la licencia para hacerse con el poder administrativo.<sup>162</sup> Esta nueva modalidad partidista significa para él un indicio de la crisis por la que atraviesa el Estado de derecho.

El origen de los partidos políticos, tal como hoy los conocemos, se le debe a la democracia constitucional, porque sólo ella pudo asegurarles el mínimo de libertad de asociación y de expresión de las ideas necesario para su existencia y desenvolvimiento. Con el paso de los años —indica Javier Patiño Camarena—, el proceso de constitucionalización se vio vigorizado al amparo de las siguientes consideraciones: en primer término, el reconocimiento de que la persona no es un ser aislado, sino miembro de un grupo social, y, en segundo lugar, a la convicción de que si bien la democracia supone posiciones divergentes, también requiere que éstas se reduzcan a través de los partidos políticos y, sobre la base del sufragio universal, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.<sup>163</sup>

293

En la actualidad, los partidos son agrupaciones de ciudadanos cuyo fin inmediato es el acceso al poder político y el ejercicio del mismo para establecer y defender un orden público que responda a las convicciones de los agrupados en dichos partidos. La división del pueblo en partidos políticos es, para Kelsen, signo del avance democrático de un pueblo: “el desarrollo democrático induce a la masa de individuos aislados a organizarse en partidos políticos [...] Si las Constituciones de las repúblicas democráticas niegan el reconocimiento jurídico a los partidos políticos, no es desde luego con la intención que perseguían aquéllas o sea la obstrucción a la democracia, sino por ceguera ante la realidad”. Por otra parte, según el mismo autor,

<sup>162</sup> Habermas, J., *Facticidad y validez...*, pp. 519-520.

<sup>163</sup> Patiño, C. J., Voz: “partidos políticos”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. iv, Porrúa-UNAM, México, 1993, p. 2342.

“la inserción constitucional de los partidos políticos crea también la posibilidad de democratizar la formación de la voluntad colectiva dentro de su esfera”.<sup>164</sup> En la misma línea —para Ramón Vargas-Machuca—, los partidos son estructuras cuyo propósito es influir en la distribución del poder por medio del control de recursos que proporciona el Estado. Cumplen funciones especializadas promocionando identidades específicas, así como objetivos relacionados con los idearios y programas que definen esas identidades, protegiendo, agregando y articulando intereses y promoviendo la selección de élites y la formación de gobiernos.<sup>165</sup>

La evolución histórica de los partidos políticos nos da a conocer mejor la estructura de los actuales partidos y su funcionamiento, y nos permite también hacer, con más facilidad, una clasificación de los mismos. Por lo pronto, antes de estudiar los regímenes partidistas, hay que tener en cuenta que los partidos difieren mucho de un Estado a otro, de acuerdo con la idiosincrasia del pueblo y sus tradiciones políticas. Sin embargo, en los países democráticos, suelen tener una estructura genérica bastante semejante y una serie de funciones que pueden considerarse comunes a todos ellos: la de difundir su programa político y defenderlo públicamente contra los ataques de los adversarios, sea liberal o socialista, monárquico o republicano, agrarista o laborista, demócratacristiano o socialdemócrata; la labor de seleccionar a los hombres que han de llegar a los puestos de gobierno y que han de constituir la élite política del partido; una vez elegidos, vendrá la tarea de organizar la campaña electoral, con sus asambleas y reuniones, conferencias, discursos, viajes por el país y visitas a los distritos electorales; para apoyar las campañas están la propaganda, las polémicas y los debates, a través de los medios masivos de comunicación; por último, la procuración del mantenimiento del partido mediante la recaudación de fondos y el establecimiento de relaciones públicas.

<sup>164</sup> *Esencia y valor de la democracia. Formación del Estado y filosofía*, trads. Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, Ediciones Coyoacán, México, 2005, p. 45.

<sup>165</sup> “Partidos políticos”, en A. Cortina (directora), *op. cit.*, p. 280.

En lo que se refiere a los regímenes partidistas, según Duverger, la oposición del pluralismo partidista y del partido único es de dominio público; que en grandes líneas, sin embargo, la coincidencia es exacta entre régimen totalitario y partido único, democracia y pluralismo.<sup>166</sup> El primero, al que González Uribe denomina *pluripartidismo*, es propio de los Estados democráticos, y en él coexisten y entran en juego partidos de diversas ideologías y programas que se disputan el ejercicio del poder; el segundo, del partido único, en cambio, es propio de los Estados totalitarios y de los Estados cuando acaban de conquistar su independencia y se encuentran en vías de desarrollo económico, cultural y político.<sup>167</sup>

En el régimen partidista de los Estados democráticos, se da todavía una segunda clasificación: el *bipartidismo*, dos partidos fundamentales —sin negar la existencia de partidos pequeños—, cuyo exponente máximo son los Estados Unidos de América: demócrata y republicano; y, el *pluripartidismo*, son muchos los países que lo viven: Italia, Alemania, Holanda, y México, entre ellos.

295

### *Partidocracia*

En el contexto partidista, la democracia es un medio indiferente a las creencias de partido o de agrado político personal. Al mismo tiempo, es imparcial frente a los partidismos. No es patrimonio de ningún régimen o ideario político en particular, aunque muchas veces ellos traten de darse la exclusiva del título democrático. Incluso M. Walzer señala que la democracia exige una separación que no suele comprenderse bien: la separación misma de la política y el Estado. Los partidos políticos compiten por el poder y luchan por establecer un programa que pueda decirse que está ideológicamente configurado. Sin embargo, aunque el partido ganador pueda articular sus presupuestos ideológicos en un conjunto de leyes, no puede convertirlos en credo oficial de la religión civil; tampoco puede insistir en que la historia de

<sup>166</sup> Duverger, M., *Los partidos políticos*, trads. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, FCE, México, 2006, p. 234.

<sup>167</sup> *Op. cit.* p. 431.

su partido se convierta en un curso obligatorio de la escuela pública, etc.<sup>168</sup> Esto debe estar bien sabido y entendido, porque los partidos políticos únicamente pueden ofrecer políticas públicas y proponer reformas al Estado, y ambos instrumentos al servicio de la nación; pero de ninguna manera, una idea de mayor jerarquía puede ser modificada a criterio de los partidos o de los gobernantes.

Ahora bien, ¿qué significa el término ‘partidocracia’? No es —responde Bobbio— sino una indebida dominación de las partes sobre el todo; no es, sino la forma contemporánea del eterno particularismo.<sup>169</sup> En otro lugar, en forma más detallada escribe lo que comprende hablar de partidocracia: “son circunstancias en que quienes toman las decisiones no son, en última instancia, los representantes en su calidad de libres mandatarios de los electores, sino los partidos en calidad de mandantes imperativos sobre los llamados representantes, a los que proporcionan instrucciones”. Un poco más adelante señala que “en la palabra *partidocracia* se encuentra una realidad fáctica indiscutible: la soberanía de los partidos es el producto de la sociedad de masas, en que ‘masa’ significa simplemente producto del sufragio universal. Por democracia de masas entiende la ‘cracia’ de los grupos más o menos organizados en que la masa, debido a su naturaleza informe, se articula, y al articularse expresa intereses particulares”.<sup>170</sup> Todo Estado posee una Constitución que le da su ser y existir, pero una cosa es la Constitución formal y otra la Constitución material o real, y ésta es la que interesa. Así, como con buenas palabras se puede decir que el derecho lo hacen los juristas, en la misma proporción podemos decir que las Constituciones las hacen las fuerzas políticas: las hacen —señala Bobbio— cuando las escriben y las hacen y rehacen libremente cuando las aplican (mucho más libremente de lo que lo pueden hacer los jueces frente a las leyes). En una sociedad democrática, esas fuerzas políticas son los partidos organizados: organizados en primer lugar para arrebatarse los votos, para hacerse del mayor número posible de

<sup>168</sup> *Tratado sobre la tolerancia*, trad. Francisco Álvarez, Paidós, Barcelona, 1998, p. 93.

<sup>169</sup> Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, p. 149.

<sup>170</sup> Bobbio, N., *Teoría general de la política*, p. 507.

ellos. Éstos son los que requieren y obtienen el consenso. De ellos depende la mayor o menor legitimación del sistema político en su conjunto.<sup>171</sup>

En estrecha relación con lo anterior, hoy se dice que la democracia moderna ha de tener en cuenta que los partidos son el equivalente político de las compañías vendedoras de productos, es decir, de empresas que compiten por las preferencias de los consumidores. Los partidos —los califica Siedentop— como élites que pueden ser descritas como democráticas, fundamentalmente en el sentido de que en la pugna por los votos intentan salir victoriosas con ayuda de los productos que promueven. Si promueven productos impopulares, serán expulsados en unas elecciones generales celebradas a intervalos regulares.<sup>172</sup>

Si una de las características de la democracia es la representación del pueblo por los actores políticos; cuando éstos últimos no están sometidos a las demandas de los actores sociales y pierden por lo tanto su representatividad, se produce un desequilibrio, por el cual pueden inclinarse hacia el lado del Estado y destruir la primera condición de existencia de la democracia, la limitación de su poder. Pero, si esta situación no se produce, la sociedad política puede librarse a la vez de sus lazos con la sociedad civil y el Estado, y no tener ya otro fin que el crecimiento de su propio poder. Es a esta situación a la que se denomina *partidocracia*. En ella, los partidos son los soberanos. Sin embargo, —anota Bobbio— como todos los soberanos de todos los tiempos, tampoco los partidos son soberanos absolutos: su soberanía se encuentra limitada porque está condicionada por las preferencias de los electores, que los partidos tienen el deber de saber interpretar.<sup>173</sup>

297

Respecto a lo anterior, Squella Narducci observa que el gobierno de los representantes elegidos por el pueblo se transforma, de hecho, en el gobierno de la clase política que se hace con el poder. De entrada, el pueblo no elige a quien quiera, sino que su elección se efectúa normalmente dentro del marco

<sup>171</sup> Bobbio, N., *El futuro de la democracia*, p. 150.

<sup>172</sup> Siedentop, L., *op. cit.*, p. 138.

<sup>173</sup> Bobbio, N., *Teoría general de la política*, p. 507.

de la oferta de candidatos que hace la clase política, concretamente, los partidos organizados, sin que haya muchas garantías de que la nominación de esos candidatos se haga al interior de los partidos por métodos cabalmente democráticos. Entonces, la elección del pueblo se circumscribe a alternativas que no son el propio pueblo el que define, sino los partidos, y sin que los propios partidos guarden en el hecho muy celosamente el que todos sus militantes participen en condiciones de igualdad en la nominación de los candidatos.<sup>174</sup>

La situación descrita podría dar como resultado lo que Kelsen denomina como inconciliabilidad de los partidos políticos con el Estado, porque constituyen una mera comunidad de intereses de grupo, fundándose así en el egoísmo, en tanto que el Estado representa el interés colectivo, estando por encima de los intereses de grupo y más allá de los partidos políticos organizados.<sup>175</sup> Pero de ninguna manera se puede entender como un ataque a los partidos políticos, puesto que no hay auténtica democracia sin partidos políticos, y como lo advirtió el mismo Kelsen con particular lucidez, los ataques y el descrédito a la existencia de los partidos políticos no son más que mal disimulados ataques a la propia democracia como forma de gobierno.<sup>176</sup>

Sin embargo, anota Squella Narducci, no estaría de más que la democracia que los partidos propician para la sociedad en su conjunto fuera también instaurada al interior de los propios partidos. Porque si ya produce decepción que sólo se pueda elegir entre las alternativas que ofrecen los partidos, dicha decepción se incrementa cuando tales alternativas son escogidas por las cúpulas de los partidos y no por sus militantes o por el conjunto de la sociedad.<sup>177</sup> Lo que no quiere decir que siempre se deba llegar a un acuerdo en las decisiones; por el contrario, observa Knowles, el hecho del desacuerdo es una premisa obvia de la democracia. Si todos estuviésemos de acuerdo

<sup>174</sup> Squella, N. A., *Filosofía del derecho*, p. 329.

<sup>175</sup> *Esencia y valor de la democracia. Formas del Estado y filosofía*, trads. Rafael Luengo T., y Luis Legaz y Lacambra, Ediciones Coyoacán, México, 2005, p. 41.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>177</sup> *Filosofía del derecho*, Jurídica de las Américas, México, 2009, p. 330.

respecto de los valores y preferencias y sus ordenamientos respectivos y comparativos, y si todos los juicios tuvieran como mismo fundamento la información factual disponible, poco habría que discutir y nada que decidir. Pero sobran las fuentes de desacuerdo, de ahí lo numerosas que son las discusiones políticas prácticas que deben solucionarse.<sup>178</sup>

Como si no fuera suficiente con lo anterior, aún podemos añadir algo que aumenta la decepción de una democracia en ciernes, de una democracia que sólo está viendo el amanecer como la nuestra. Hemos dicho que en la democracia no siempre tiene razón la mayoría en lo que propone; y por supuesto, tampoco puede imponer todos los puntos de vista acerca de todos los asuntos que atañen al gobierno y pueden afectar a la comunidad. Por tal motivo, para que sus decisiones tengan más fuerza de convencimiento, puntualiza Squella Narducci, busca acuerdos con los grupos políticos de minoría, es decir, negocia con ellos, en especial cuando se trata de legislar sobre materias que requieren de quórum parlamentario que la mayoría no puede formar por sí sola.<sup>179</sup> Peor aún es la situación cuando un partido no protege su propia dignidad y fragua alianzas convencionales, muy puntuales además, con quien es su enemigo acérrimo: por la ideología, por el estándar de sus integrantes; pero, como dicen algunos, que en política todo se vale —con lo que no estoy de acuerdo, en absoluto—. Por tal motivo, se dan esas incoherencias a la vista de muchos. Lo descrito suena irrisorio, pero es verdad que en esta democracia de partidos se negocia, se actualiza aquella forma de intercambiar bienes: el *trueque*. Aquí es el trueque entre partidos en el que se juegan una curul en el Senado por un municipio o ‘me detienes esta reforma’ a cambio de una gubernatura, etcétera.

299

Cuando se da la situación anterior —que sucede con cierta frecuencia—, dónde queda el ideario o doctrina, que según Preciado Hernández —y estamos de acuerdo— para un partido es al mismo tiempo su causa final y su causa eficiente; ya que de manera semejante, cuando se trata de la actividad humana, el objetivo o propósito, el *para qué*, se convierte en el *porqué*, en el

<sup>178</sup> *Op. cit.*, p. 292.

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 330.

motivo determinante de su acción. La doctrina representa para un partido su principio rector, la brújula o la estrella que permite al navegante fijar y verificar el rumbo en cada momento de la travesía. Pero no basta que el partido tenga una doctrina, es necesario, además, que esa doctrina esté encaminada a la búsqueda del bien común y que no se le traicione.<sup>180</sup>

Peor aún es la situación o el espectáculo que brindan los partidos en esas circunstancias, puesto que se trata por lo general —y México no es la excepción— de partidos de derecha y partidos de izquierda que, aunque miran al mismo fin, no comulgan sus ideas, y sin embargo, sin ningún escrúpulo, las alianzas se dan entre ellos, motivadas por intereses personales-partidistas, mas no por intereses del pueblo. El fenómeno natural, y hasta cierto punto normal, es que las izquierdas (una de cuyas banderas es el anticapitalismo), se alíen entre sí, pero no con la derecha. Ante esta situación, Antonio García Santesmases se hace la siguiente pregunta: ¿pueden los partidos anticapitalistas ‘gestionar’ el presente para construir el futuro? Escribe: ésta es la cuestión.<sup>181</sup>

Después de lo visto, de nuevo hago la pregunta: ¿qué son los partidos políticos? Además de lo que hemos escrito líneas arriba respecto a ellos, con Ramón Vargas-Machuca diremos que son estructuras cuyo propósito es influir en la distribución del poder por medio del control de recursos que proporciona el Estado; cumplen funciones especializadas promocionando identidades específicas así como objetivos relacionados con los idearios y programas que definen esas entidades, protegiendo, agregando o articulando intereses y promoviendo la selección de élites y la formación de gobiernos. De un modo general, podemos decir que los partidos han cumplido la función básica de legitimar y dar estabilidad al sistema político recreando periódicamente tanto el imaginario de la voluntad general como su ritual e instituciones.<sup>182</sup>

<sup>180</sup> *Ensayos filosófico-jurídicos y políticos*, Jus, México, 1977, p. 225.

<sup>181</sup> “Sobre la relación entre partidos políticos y movimientos sociales”, en J. Ma. González y C. Thiebaut (eds.), *Convicciones políticas, responsabilidades éticas*, Anthropos, Barcelona, 1990, p. 178.

<sup>182</sup> “Los partidos políticos”, en A. Cortina (directora), *op. cit.*, p. 280

En cada una de las agrupaciones políticas medianamente extendidas, en las que se llevan a cabo, con regularidad, elecciones para designar a los titulares del poder, según Max Weber, se trata de una empresa política, precisamente, de interesados. Es decir, los interesados en la vida política, en el dominio político, se allegan con libertad conjuntos de adeptos; se presentan por sí solos o bien presentan a sus favoritos como candidatos a las elecciones, procurando reunir los medios económicos necesarios y entablando la lucha por la conquista de votos. Tanto la jefatura como la militancia, en su calidad de factores activos para el alistamiento libre de nuevos adeptos y, mediante éstos, del electorado pasivo con miras a lograr el triunfo del jefe, son factores de vital importancia para cualquier partido.<sup>183</sup> Pero lo que más le molesta —y me uno a tal actitud— es que los políticos profesionales tratan de conseguir el poder mediante el vulgar y ‘pacífico’ reclutamiento del partido en el tráfico electoral.<sup>184</sup> Esto dicho en lenguaje peyorativo: uniendo demagogia y populismo, es decir, tratando de deslumbrar con las propuestas y asegurar los votos, comprándolos.

301

Con el tiempo, los partidos políticos han ido progresivamente constituyéndose como el eje fundamental de la racionalidad de la representación, ante la imposibilidad de la utopía de la democracia directa soñada por Rousseau. Lo que los ciudadanos pretenden encontrar con la creación de partidos es ser representados; y cuando los individuos toman parte en el proceso de representación, actuando como representantes o decidiendo quiénes lo son por ellos, puntualiza Ramón Vargas-Machuca, no sólo modelan su personalidad y la desarrollan más plenamente, sino que contribuyen a la constitución de una *identidad colectiva y una comunidad política*.<sup>185</sup> Para lo cual, desarrollan un conjunto de capacidades instrumentales, tales como el reclutamiento de seguidores, activistas y candidatos a los puestos disponibles, la promoción de incentivos y distribución de recompensas, el uso de formas de presión y negociación.

<sup>183</sup> Weber, M., *El político y el científico*, p. 29.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 281

Para que haya representatividad, es preciso que exista una fuerte agregación de las demandas provenientes de los individuos y de sectores de la vida social muy diversos. Para que la democracia tenga bases sociales muy sólidas, habría que llevar ese principio al extremo: lograr una correspondencia entre demandas sociales y ofertas políticas, o más simplemente, entre categorías sociales y partidos políticos. Si nos alejamos de esta situación y si los partidos políticos son coaliciones de grupos de interés, algunos de ellos, afirma A. Touraine, aun cuando sean minoritarios, serán capaces de hacer inclinar la balanza hacia uno u otro lado y adquirir por lo tanto una influencia sin relación con su importancia objetiva. Es por eso que la democracia nunca es más fuerte —termina diciendo— que cuando se asienta sobre una oposición social de alcance general combinada con la aceptación de la libertad política.<sup>186</sup>

302

La democracia del Estado moderno —señala Kelsen— es una democracia mediata, parlamentaria, en la cual la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de aquellos que han sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos. Así, los derechos políticos —en los que consiste la libertad— se reducen en síntesis a un mero derecho de sufragio.<sup>187</sup>

Los partidos políticos se convirtieron así, no sólo en órganos privilegiados de la participación en el proceso político, sino en los canales prioritarios de representación y de la formación de consensos, monopolizando en la práctica un régimen de representación política, cuyos rasgos más sobresalientes han sido la formación de identidades colectivas y la defensa de los intereses. Lo que distingue a unos de otros —según Vargas-Machuca— es la forma como cada cual ejerce la representación. De los partidos se ha dicho que su misión es la de politizar los intereses.<sup>188</sup> También es necesario —sostiene A. Touraine— que los partidos no correspondan directamente a clases sociales o a otros grupos de interés. Los grandes partidos populares de masas han sido en casi todas partes amenazas para la democracia más que sus defenso-

<sup>186</sup> Touraine, A., *¿Qué es la democracia?*, p. 79.

<sup>187</sup> Kelsen, H., *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*, p. 47.

<sup>188</sup> *Op. cit.*, p. 282.

res. Por eso, expresiones como democracia popular o democracia plebiscitaria no tienen ningún sentido. La democracia es una mediación institucional entre el Estado y la sociedad, cuya libertad descansa sobre la soberanía popular.<sup>189</sup>

La representación del pueblo a través de los partidos es aceptada y bien vista porque supuestamente la búsqueda es la misma, los intereses son los mismos, base de lo cual es la ideología partidista que ha contribuido a la conformación de la identidad de los partidos y a modelar su imagen externa, lo cual ha favorecido el que sus miembros y seguidores desarrollaran el sentido de pertenencia a los partidos, de reconocimiento mutuo entre ellos y de lealtad partidaria. Al mismo tiempo, ha funcionado como un principio de distinción de las políticas de los partidos y de sus seguidores, y ha facilitado a los candidatos la obtención de votos, y ha sido un atajo para los votantes a la hora de fijar sus preferencias y realizar la elección correspondiente. Pero también se ha prestado para que los líderes de los partidos la usen como instrumento de manipulación de tantas mentes débiles y que de alguna manera no tienen un criterio maduro y discernimiento para no dejarse engañar.

303

Para algunos, lo real es únicamente el interés del partido, la ideología un simple antemuro, una simple bella fachada de ese interés. Aceptar, incluso una vez, apunta Radbruch, que un partido esté fundado, en efecto, sobre la base de meros intereses políticos sin cooperación alguna de ideas políticas; semejante partido se vería obligado con necesidad sociológica a formarse *una ideología*, es decir, a sostener, por lo menos, que su interés particular está puesto en el interés de la generalidad. Por eso, si la ideología al principio no es más que algo engañoso, llegará pronto a ser mucho más por necesidad sociológica. La ideología de un partido no es sólo elemento de lucha contra sus enemigos, sino modo de ganar nuevos adeptos, partidarios, cuya pertenencia al partido no está determinada por el interés, sino por la

<sup>189</sup> Touraine, A., ¿Qué es la democracia?, pp. 65 y 66.

ideología de aquél, razón por la cual exigen la realización de la misma, aun a costa del interés particular.<sup>190</sup>

En el mismo sentido que lo anterior, al momento de la conformación y creación de un partido político, es evidente que en la mente de sus integrantes está el mantenerse en la existencia; y por lo general, ni se les ocurre pensar que algún día llegue a desaparecer. Por consiguiente, este mismo anhelo de sobrevivencia debe obligar a cada uno de los partidos a tener sobre todos los problemas de la vida pública *una visión programática*, incluso respecto de aquellos que con su interés originario no tienen ninguna conexión o la tienen muy endeble. De esta manera, un programa de partido acoge en sí nuevas pretensiones que no están sociológicamente condicionadas, sino motivadas ideológicamente.

304

Sobre cuál sea el número de partidos más conveniente, no hay un consenso general, pues las preferencias van —como lo hemos visto— desde el unipartidismo, pasando por el bipartidismo hasta al pluripartidismo. Sin embargo, Todorov opina al respecto que es mejor que haya varios partidos a que haya sólo uno, aunque sea el mejor de todos. La aceptación del pluralismo es el mejor modo de proteger la autonomía de cada elemento, y por tanto de recabar su adhesión.<sup>191</sup> Sobre este asunto, la opinión de G. Sartori es digna de tomarse en cuenta: un partido único es malo, pero dos partidos ya son buenos, y tanto la teoría como la praxis del multipartidismo condenan la fragmentación de partidos y recomiendan sistemas que no sobrepasan los cinco o seis partidos. Porque en el pluralismo de partidos se deben equilibrar dos exigencias distintas, la representatividad y la gobernabilidad; y si multiplicar los partidos aumenta su capacidad de representar la diversidad de los electorados, su multiplicación va en menoscabo de la gobernabilidad, de la eficiencia de los gobiernos.<sup>192</sup>

<sup>190</sup> Cfr. Radbruch, G., *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>191</sup> Todorov, T., *El nuevo desorden mundial*, p. 74.

<sup>192</sup> Sartori, G., *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, trad. Miguel Ángel Ruiz de Azúa, Taurus, México, 2001, pp. 62-63.

Por otro lado, la virtual universalización del sufragio universal y la extensión de los derechos políticos a partir de la segunda mitad del siglo pasado, hicieron que prendiera con una fuerza inusitada, opina Ramón Vargas-Machuca, el derecho de todos los miembros de la comunidad a estar plenamente representados, y el derecho de cualquier grupo de personas con unos intereses específicos a constituir una organización estable para promover esos intereses ante al Estado. Todo lo cual apuntaba al desarrollo de grandes organizaciones políticas y sociales como las que fueron surgiendo con el inicio del siglo pasado. Dichas organizaciones no son otra cosa que los llamados partidos políticos, de los cuales tanto su definición como sus funciones, a partir de entonces, poco han cambiado.<sup>193</sup> La importancia de los partidos en la teoría clásica de la representación estriba —en opinión de G. Peces-Barba— en que son los principales motores de la racionalidad y consiguientemente del objetivo central de la modernidad que es la humanización.

305

Por otra parte, el protagonismo de los partidos igual que la importancia de la libertad de expresión —continúa el mismo autor— se constatan en las situaciones de crisis, con la aparición de los totalitarismos, adversarios de la democracia, que los disuelven, junto con la supresión de la libertad de expresión, como punto central de su acción política. Para la consolidación de la liberación política, que sólo cabe en la sociedad democrática, los partidos son realmente imprescindibles, aunque tal como los concibe la teoría clásica son más bien tipos ideales que no se reconocen ni en la realidad histórica ni en la realidad actual.<sup>194</sup>

Que no hay democracia sin partidos, sin actores propiamente políticos, nadie lo rebate ni lo pone en duda, y es imposible hablar seriamente de democracia plebiscitaria. Pero la partidocracia —afirma Touraine— destruye a la democracia al quitarle su representatividad y conduce ya al caos, ya a la dominación de hecho de grupos económicos dirigentes, a la espera de la intervención de un dictador. El peligro de la partidocracia es muy grande en el momento en que en un país los actores sociales se fragmentan y debi-

<sup>193</sup> “Los Partidos políticos”, en A. Cortina (directora), *op. cit.*, p. 278.

<sup>194</sup> Peces-Barba, G., *Ética, poder y derecho*, p. 127.

litan. En ese momento difícil, es grande la tentación de contentarse con una concepción puramente institucional de la democracia y reducirla a no ser más que un mercado político abierto, lo que conduce a su degradación.<sup>195</sup> En el mismo sentido, Esparza escribe: a la partidocracia se le ha acusado de querer canalizar todo por el cauce de la política institucional de los partidos, de no dejar espacio a la sociedad civil, a las verdaderas necesidades de las masas. Por lo mismo, a la partidocracia se le considera como el fenómeno más representativo del Estado moderno.<sup>196</sup>

No obstante que el panorama anterior sí se plasme en la vida política de un país, Walzer piensa que la actividad política de los partidos no debe mirarse como un ataque, sino más bien como una lucha a largo plazo. Que debe alimentarse y fortalecerse a través de reuniones y discusiones, y acudir a las reuniones y tomar parte en las discusiones es fundamental.<sup>197</sup> Si esto lo aplicamos a México, el artículo 41. I, de la Constitución política (citado ya anteriormente) se limita a señalar

que los partidos políticos son entidades de interés público. [...] tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.<sup>198</sup>

En ese sentido, los partidos políticos permanentes y de alcance nacional, reconocidos y respetados por el Estado como entidades independientes del gobierno, constituyen, según Preciado Hernández, la técnica sin la cual la democracia y la libertad política resultan deformadas.<sup>199</sup>

<sup>195</sup> *Op. cit.*, pp. 86-87.

<sup>196</sup> Esparza, M. B., *op. cit.*, pp. 120-121.

<sup>197</sup> *Op. cit.*, p. 317

<sup>198</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial SISTA, México, 2008.

<sup>199</sup> *Ensayos filosófico-jurídicos y políticos*, Jus, México, 1977, p. 224.

Es un hecho evidente que en las grandes democracias, los partidos políticos desempeñan un papel de primer orden en la vida institucional del Estado. Por ello, lo menos que se puede exigir a un gobierno que se autocalifica de democrático —en este caso México— es que reglamente teórica y prácticamente la constitución y el funcionamiento de los partidos políticos, de modo que su estructura haga de ellos instituciones cívicas permanentes, nacionales e independientes, que sean verdaderas escuelas de ciudadanía y aseguren la consulta sincera e imparcial de la voluntad popular debidamente informada y respetada.

En particular, la independencia del partido político, en relación con el Ejecutivo (llegado al poder desde sus filas), es fundamental y necesaria por las consecuencias a las que podría dar lugar, por lo cual tal independencia debe estar afirmada y garantizada en primer lugar frente al poder, y luego frente a todo sector de la sociedad que represente un interés parcial, o que no sea propiamente político. Si no se actúa de este modo, el partido se convierte en apéndice del gobierno, en partido oficial o partido único, o en algo que no es menos grave: en partido de clase.

307

La existencia de los partidos políticos es un tema con el que debemos contar —sostiene García Marzá— como canalizadores de la opinión pública. Ésta es la razón de que se considere más adecuado un sistema mixto que combine el sistema piramidal con el sistema de partidos, de forma que se asegure la coordinación de las distintas comunidades y se puedan solucionar los problemas que les exceden. Ahora bien, el sistema de partidos debe organizarse de acuerdo con principios no-oligárquicos, de forma que no se pierda la responsabilidad de los dirigentes y administradores ante la base. Esto es, hay que democratizar a su vez a los partidos con arreglo a principios y procedimientos de democracia directa.<sup>200</sup>

En una democracia parlamentaria, señala Kelsen, el individuo aislado tiene escasa influencia en la creación de los órganos legislativos y ejecutivos. Para ganar influencia tiene que asociarse con otros individuos que comparten

<sup>200</sup> *Op. cit.*, p. 118.

sus opiniones políticas. De esta manera, surgen los partidos políticos. En una democracia parlamentaria, el partido político es un vehículo para la formación de la opinión pública. La idea de la democracia implica una amplísima libertad en la formación de los partidos políticos, por lo que algo esencial a la democracia es solamente que no se impida la formación de nuevos partidos y que a ninguno de ellos se dé una posición privilegiada o se le conceda un monopolio.<sup>201</sup>

Por otra parte, la libertad de opinión pública es una característica democrática de los sistemas representativos —escribe Manin—, ya que proporciona medios para que la voz del pueblo pueda llegar a quienes gobiernan, mientras que la independencia de los representantes es claramente una característica no democrática de los sistemas representativos. No se requiere de los representantes que actúen según los deseos del pueblo, pero tampoco pueden ignorarlos: la libertad de opinión pública asegura que esos deseos puedan ser expresados y llevados a la atención de los que gobiernan.<sup>202</sup> No se pretende que la opinión pública sea obra exclusiva de los partidos políticos, sino simplemente que éstos son los organismos indicados y propios para unificarla y defenderla contra la indiferencia de unos y la propaganda malintencionada de otros, que en este caso trabajan con la intención de desvirtuarla, debilitarla y destruirla.

Pero, ¿en qué tiempo ubicamos el origen de los partidos? Según M. Duverger, hasta 1850, ningún país del mundo (con excepción de Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas.<sup>203</sup>

<sup>201</sup> Kelsen, H., *Teoría general del derecho y del Estado*, pp.350-351.

<sup>202</sup> *Op. cit.*, p. 210.

<sup>203</sup> Duverger, M., *Los partidos políticos*, 20<sup>a</sup> reimpresión, trads. Julieta Campos y Enrique González, FCE, México, 2000, p. 15.

Donde los partidos son más de uno, lo que es *conditio sine qua non* de la democracia, y con mayor razón donde son muchos, como en México, la lógica que preside sus relaciones —como lo indica Bobbio— es la lógica privada del acuerdo, no la pública del dominio.<sup>204</sup> En la Constitución no hay ningún indicio o rasgo de esa lógica del acuerdo. La Constitución se ocupa de la manera de hacer leyes, pero de la forma de hacer los acuerdos no. Es muy frecuente escuchar que la política se hace de esa manera: todo es cuestión de transacciones, negociaciones, acuerdos que se alcanzan fatigosamente y cuya fuerza depende, como sucede en todos los acuerdos, del respeto al principio de *reciprocidad*, que se traduce en el *do ut des*. En esto se cifra un principio fundamental del derecho público democrático, de acuerdo con el cual el gobierno dura en funciones hasta que no es cambiado por una decisión tomada por mayoría, que cede frente a un principio también fundamental del derecho privado, de acuerdo con el cual *pacta sunt servanda* (los pactos deben cumplirse).

309

Respecto a lo anterior, Aristóteles piensa que los partidos, y dígase los integrantes de los partidos, los hombres, se enzarzan en luchas de partidos en los Estados con el fin de huir de la deshonra y la pérdida, o bien en su propio provecho o en el de sus amigos.<sup>205</sup>

En nuestra realidad jurídico-política, ¿cuál es el papel de los partidos políticos? ¿La Constitución es la *suprema lex*? O, ¿los partidos políticos tienen más poder que la propia Constitución? Un dato que hace declinar la balanza hacia los partidos políticos es el siguiente: después de varios años de experiencia electoral, en la que se suponía que había un espíritu crítico de los partidos *ad intra*, para que se autocalificaran los resultados de las elecciones en sus diferentes formas y niveles: locales, federales, para elegir diputados, senadores, y para Presidente de la República, se juzgó conveniente crear el primer Instituto Federal Electoral (IFE) en 1990, como una institución que diera certeza, transparencia y legalidad a los procesos electorales que se celebraban en el territorio nacional. En 1996 fue creado el Tribunal Electoral

<sup>204</sup> *Op. cit.*, p. 150.

<sup>205</sup> *Política*, *Obras*, 1301b, trad. Francisco de P. Samaranch, Aguilar, Madrid, 1977.

310

del Poder Judicial de la Federación, que sustituyó al antiguo Tribunal Federal Electoral, creado en 1990<sup>206</sup> se le reconoce como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Encargado, al mismo tiempo, de resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como resolver los conflictos laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, como aquellos que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.<sup>207</sup>

La creación de este tribunal, así como su incorporación al Poder Judicial de la Federación, quedó enmarcado en la reforma constitucional que se llevó a cabo en el mismo año de 1996. Reforma que trajo consigo un número importante de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley Reglamentaria en las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y al Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal. Además, se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicándose el decreto correspondiente en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de noviembre de 1996.<sup>208</sup>

<sup>206</sup> Las resoluciones que emitiera eran susceptibles de ser revisadas y, en su caso, podían ser modificadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio Electoral de la Cámara respectiva

<sup>207</sup> TEPJF-Antecedentes, disponible en [http://www.trife.gob.mx/tribunal/antecedentes\\_t.htm](http://www.trife.gob.mx/tribunal/antecedentes_t.htm), consulta: 20 de septiembre de 2011.

<sup>208</sup> *Idem.*