

II

Los Derechos Políticos en los Estados Americanos	26
A. El Derecho de Sufragio	27
B. Los Partidos Políticos	28

II

LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LOS ESTADOS AMERICANOS

El artículo 21 de la *Declaración universal de los derechos humanos* —aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948— consagra los siguientes derechos, considerados como “derechos democráticos” o “derechos políticos fundamentales”:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

Ahora bien, el artículo xx de la *Declaración americana de los derechos y deberes del hombre*, adoptada por la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948), estipula, como “derecho de sufragio y de participación en el gobierno”, el siguiente:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Tales preceptos enuncian, pues, los llamados derechos políticos del hombre, calificados también de “derechos democráticos”, y comprenden, entre otros: el derecho de elegir y ser electo; el derecho a desempeñar cargos públicos; el derecho de dirigir, individualmente o en forma colectiva, peticiones a las autoridades; el derecho de formar y organizar partidos políticos; el derecho de asociación, etcétera. Estos derechos están estipulados en los distintos ordenamientos constitucionales de los países americanos, y la observancia o

el desconocimiento de los mismos, por parte de la autoridad, indicará el grado democrático de los gobiernos.

A. *El Derecho de Sufragio*

Puesto que este estudio se refiere a la elección de los parlamentarios dentro de los ordenamientos constitucionales de las Repúblicas Americanas, no haremos referencia a todos los derechos políticos del ciudadano, sino únicamente al derecho de sufragio universal y directo, piedra angular del sistema democrático y representativo.

En el *Mensaje del Primer Jefe*, Venustiano Carranza, ante el Constituyente de 1916, expresó los siguientes conceptos en torno al derecho de sufragio:

Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; y que faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.

El Departamento de Asuntos Jurídicos de la Unión Panamericana, en el estudio intitulado *Derechos humanos en los Estados Americanos*,¹² anota que en lo que toca al derecho de sufragio, todas las constituciones de las Repúblicas Americanas, así como sus respectivas leyes electorales, establecen ese derecho e imponen sanciones en contra de toda persona o autoridad que impida, coarte o afecte el ejercicio personal del sufragio.¹³

El sufragio, además, como expresión de la voluntad popular, está reservado en las constituciones de las Repúblicas Americanas para la elección no sólo de los titulares del Poder Ejecutivo (Presidente de la República, Jefe de Estado o, en el Uruguay, Consejo Nacional de Gobierno) sino tam-

¹² Dicho estudio fue preparado de acuerdo con la Resolución xxvii de la X Conferencia Interamericana (Caracas, 1954). Washington, D. C., junio 30, 1960.

¹³ Véase el estudio intitulado *Los derechos humanos y el derecho de sufragio en América*, preparado por el profesor Manuel Bianchi, presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.5. Doc. 14, octubre 4 1962.

bien para la elección de los miembros del Poder Legislativo (Congreso bicameral o unicameral), con la sola excepción de Cuba.

Podemos afirmar, en consecuencia, que las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela han instituido el sufragio universal y directo para la elección del Presidente de la República y de los miembros del Poder Legislativo. El artículo II de la *Constitución de los Estados Unidos de América* establece que la elección del Presidente de la República se lleva a cabo a través de electores. La *Constitución del Uruguay*, igualmente, dispone que tanto los miembros del Consejo Nacional de Gobierno (presidencia colegiada) como los del Poder Legislativo deben ser electos directamente por el pueblo.

Por otra parte, y como lo afirma el profesor Manuel Bianchi, “todas las Constituciones americanas y sus disposiciones especiales —como son las leyes que reglamentan las elecciones—, cuentan con artículos que hacen efectivo el derecho de sufragio y defienden su pureza, con más o menos amplitud, a través de disposiciones que lo hacen secreto, en períodos regulares —ya sea que se trate de elegir Presidente, Senadores o Diputados—, y de apariencia libre”.¹⁴

B. Los Partidos Políticos

La formación y el libre funcionamiento de partidos políticos democráticos es otra consecuencia que emana del derecho “de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, tal como lo expresa el *Proyecto de convención sobre derechos humanos*, elaborado por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos.¹⁵

En América el proceso democrático está estrechamente ligado al funcionamiento de los partidos políticos y es, gene-

¹⁴ *Idem*, nota núm. 13.

¹⁵ Documento de la Unión Panamericana, Washington, D. C. 1959. Proyecto preparado por la Comisión del Consejo de la OEA y aprobado por el Consejo.

ralmente a través de los partidos políticos, donde se escogen los candidatos a los más altos cargos de la representación nacional, tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa y a veces en la judicial. En el siglo pasado, la democracia se fundaba esencialmente en la facultad decisoria del ciudadano; en el presente siglo, la facultad decisoria está confiada por las leyes electorales a los partidos políticos. Vivimos, así, bajo el signo de la democracia de los partidos a los cuales los ciudadanos se afilan para la defensa de intereses comunes y para realizar una función extraadministrativa y de orientación nacional de gran importancia.

Recientemente, una revista publicó un comentario muy interesante respecto a la existencia de los partidos políticos en América Latina, del cual se reproduce lo siguiente:

Dejando aparte el hecho de que el número de los partidos políticos pasa en los países latinoamericanos de 129 a pesar de que en dos de ellos —Cuba y Haití—, sólo hay uno, es evidente que para que un país tenga democracia verdadera necesita que en él haya más de un partido y que todos actúen con plena libertad.

El número de los partidos es, sin embargo, excesivo, en la mayoría de los países latinoamericanos. Por esa razón, el panorama político cambia constantemente. Casi no pasa día en que —más que por diferencias doctrinales, por ambición personal de quienes desean ser jefes— no aparezca un nuevo partido o se divida uno antiguo.

Un país no es tanto más democrático cuanto mayor sea el número de sus partidos. Por el contrario, el número excesivo de partidos —acaso el mal principal de la política latinoamericana— constituye un peligro grave para la subsistencia de la democracia. Cuando los partidos son muchos, es difícil que cualquiera de ellos obtenga una mayoría firme en el Congreso y cuando tal cosa ocurre queda coartada la libertad de acción del gobierno y en ocasiones, paralizada por completo. Y en un gobierno que no puede actuar sino con dificultades o no puede actuar en absoluto, pueden hallar los enemigos de la democracia y los que ambicionan el poder la mejor razón para disculpar o justificar golpes de estado que nunca debieran tener ni disculpas ni justificaciones.¹⁶

¹⁶ Revista Visión Internacional. Vol. 28, núm. 8, 19 de febrero de 1965 (p. 32).

Pero si es evidente que el número excesivo de partidos constituye un peligro para la supervivencia de la democracia, no es menos cierto que la existencia de un solo partido político, sobre todo si es el de gobierno, constituye también una violación a los atributos y principios de la democracia representativa. A este respecto, Tena Ramírez ha dicho, con verdad, que:

un partido de gobierno es precisamente lo contrario de un gobierno de partido. La democracia quiere que todos los partidos tengan posibilidad de ganar el gobierno; así se llega al gobierno del partido triunfante. Mas cuando es el gobierno quien crea y sostiene su propio partido para perpetuarse en el poder, estamos en presencia del procedimiento antidemocrático del partido de gobierno.¹⁷

De todo esto se desprende la importancia de que los ordenamientos constitucionales y las leyes electorales reglamentarias den amplia protección a los partidos políticos y libre acceso de los mismos a las urnas electorales, pero sin vulnerar, desde luego, el derecho individual de cada ciudadano a ejercer el sufragio sin los partidos políticos como directos intermediarios.

En el *Proyecto de convención sobre ejercicio efectivo de la democracia representativa*, que ha sido enviado a los gobiernos americanos como documento de trabajo¹⁸ han sido enunciados los siguientes principios, considerados como fundamentales para que pueda haber elecciones periódicas y verdaderamente libres:

Primero: Que los partidos políticos [Anexo 1] tengan el derecho de funcionar libremente.

Segundo: Que la población tenga el derecho de pertenecer a los partidos políticos constituidos o de formar nuevos partidos.

¹⁷ *Derecho constitucional mexicano*. México, 1963 (p. 92).

¹⁸ Documento enviado en 1959 a los gobiernos americanos para que emitiesen sus opiniones sobre el mismo. Fue preparado por una Comisión del Consejo de la OEA, en cumplimiento de una resolución de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile, 1959.

Tercero: Que tanto los partidos políticos como las personas que los constituyen y el resto de la población tengan el derecho a la libertad de reunión y demás libertades públicas.

En suma, las Constituciones de las Repúblicas Americanas, con dos excepciones (Cuba y Haití) otorgan a los ciudadanos el derecho “de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantiza la libre expresión de la voluntad de los electores”. Además, tales ordenamientos y sus respectivas leyes electorales permiten el funcionamiento de los partidos políticos. Asimismo, las constituciones de las Repúblicas Americanas reservan el derecho de sufragio directo para la elección del Presidente de la República y de los miembros del Poder Legislativo, lo cual asegura en la teoría el normal desenvolvimiento de las instituciones democráticas y representativas.