

DERECHOS POLÍTICOS, DEMOCRACIA Y OBSERVACIÓN ELECTORAL

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA*

SUMARIO: I. *Derechos humanos y elecciones*. II. *La observación de las elecciones y los derechos humanos*.

I. DERECHOS HUMANOS Y ELECCIONES

Para analizar los derechos políticos, deberíamos partir de un esquema clasificatorio, de los derechos humanos, que nos sirviera de pauta. Aunque toda clasificación doctrinal, no constituye más que un “mecanismo de sistematización” que corresponde a un diverso nivel de su consagración jurídica, existe una relación e interdependencia entre todos los derechos. Según el centro de interés y el punto de vista disciplinario y metodológico, así será la opción que se acepte. En todo caso, debemos partir de una premisa fundamental: una clasificación no significa ordenación jerárquica de los derechos. Todos ellos tienen una naturaleza final igual, y su conjunto debe respetarse como un todo. Los derechos humanos constituyen un conjunto integral. Su interacción, su interdependencia, son prerequisites para su real cumplimiento.

Nosotros adherimos en esta exposición, a la clasificación que hace relación a su contenido y a su orden de aparición y reconocimiento:

1. Derechos de la primera generación, entre los que están los derechos civiles, que reconocen determinados ámbitos de acción a la autonomía de los individuos, y que garantizan una esfera de iniciativa e independencia frente a los demás miembros de la comunidad y frente al Estado, derechos que tienen un contenido negativo; y derechos políticos o

* Ex director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Conferencia magistral dictada en sesión plenaria del Congreso.

de participación política, que garantizan la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública;

2. Derechos de la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, que constituyen pretensiones que los individuos y los grupos pueden hacer valer frente al Estado y que implican el poder de exigir determinadas prestaciones, y

3. Derechos de la tercera generación, o derechos de solidaridad, aquellos de “vocación comunitaria”, como el derecho al desarrollo, al medio ambiente, etcétera.

Los derechos civiles y políticos, son los que primero aparecen en la realidad política moderna y en los ordenamientos nacionales y también los que primero llamaron la atención del derecho constitucional y del derecho internacional público. Su origen, de todos conocido, tiene una larga génesis en el pensamiento político de los siglos XVII y XVIII, se plasma en el pensamiento de tres grandes autores, Locke, Montesquieu y Rousseau y se concreta en la historia con el triunfo de la Revolución francesa y la revolución constitucional estadounidense.

La concreción ideológica de todo ese proceso se resume en un texto de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que en su artículo primero afirmaba que “los hombres nacen y permanecen iguales en derechos y libres”. Así, la libertad e igualdad constituyen los pilares de la nueva concepción que tendría múltiples implicaciones en el orden del antiguo régimen, basado en la teoría del derecho divino de los reyes, lo que aparejaría importantes consecuencias. Si todos los hombres son iguales, ninguna autoridad exterior a ellos puede imponerles obediencia, y el poder no puede basarse más que en el consentimiento de los gobernados, con lo cual surge el poder consensual como base de legitimidad política. Y así, los mecanismos de designación de los gobernantes, el sistema representativo, el sufragio, las elecciones, aparecen como consecuencia lógica. La legitimidad monárquica por nacimiento, se sustituye por la legitimidad democrática, basada en el consentimiento expresado directamente o a través del nombramiento de representantes en un proceso selectivo.

Y siendo los hombres iguales, y al surgir la autoridad como resultado de su voluntad, existe un ámbito personal de autonomía frente al poder público. Un conjunto de libertades que se pueden hacer valer frente al mismo. Y así, aparecen los derechos civiles, que fijan un ámbito de pro-

tección alrededor de las personas, que obligan al Estado a una actividad pasiva, negativa, de respeto: el derecho a la vida, a no ser sometido a esclavitud, de residencia, seguridad, acceso a la justicia, debido proceso, prohibición de torturas, reunión, manifestación, circulación, etcétera. Tipos de derechos sujetos a una ampliación permanente. Por ejemplo, el derecho de libertad de expresión que se hizo valer para garantizar a la persona frente al Estado, se complementa en los últimos años con el derecho a la información, que se orienta a proteger a las personas frente a la manipulación por sectores profesionales o intereses privados de los medios de comunicación.

Y junto a ellos, aparecen las libertades públicas o políticas que hacen referencia a la actividad de los hombres en su relación social, en su condición de ciudadanos, de partes del cuerpo político. Sin embargo, debe llamarse la atención en que algunas libertades tienen una frontera imprecisa. Son libertades civiles y políticas al mismo tiempo, como la libertad de prensa u otros medios de expresión, la libertad de reunión, de manifestación, de asociación o de petición. Y una de ellas, con diferentes manifestaciones, es el clásico derecho político, la clásica libertad pública: el derecho de participación política.

Todo el proceso de formulación de la teoría de los derechos humanos está vinculado al proceso de limitación de los gobernantes, que se produce en cuatro vertientes:

1. El sistema representativo, designación de los gobernantes a través de elecciones libres y periódicas, que obliga a los detentadores del poder a tener en cuenta y trabajar por el consenso legitimador;
2. La división de poderes;
3. La autolimitación a través del reconocimiento del catálogo de derechos en un texto escrito, el constitucionalismo, y
4. El reconocimiento de la jerarquía normativa basada en el principio de legalidad y control jurisdiccional del poder.

Todo ese aparato se corona cuando aparecen los tribunales constitucionales después de la Primera Guerra, que someten no sólo al Poder Ejecutivo sino a las asambleas legislativas dentro de un sistema, que de Estado de derecho pasa a ser Estado constitucional de derecho.

Y en su tiempo, la Declaración Francesa daba el salto definitivo, cuando en su artículo 16 apuntaba que “aquella sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de poderes garantizada

no tiene Constitución”. Se daba pues, el salto trascendental: se ponían en primer plano los derechos de los individuos, que de súbditos cargados de deberes en la monarquía absoluta se convierten en ciudadanos en una república constitucional. Y a una libertad negativa, que garantizaba los derechos propiamente civiles de la persona, se agregaron los derechos positivos políticos, de participación: el derecho al voto, el derecho a asociarse en partidos políticos para influir y determinar la política del Estado, y el derecho de acceso a la función pública. La persona es garantizada en sus derechos como individuo aislado, y también como miembro de la colectividad, que contribuye a gobernar y dirigir. De la libertad-resistencia se pasó a la libertad-participación.

Como afirma Agustín de Vedia:

De los derechos políticos pudo expresarse que son el centinela avanzado de los derechos civiles, puesto que sirviendo para la designación de los gobernantes y para vigilar el cumplimiento de la Constitución sirven para custodiar también el respeto de los derechos civiles. El mal uso de los derechos políticos, el abandono de la vida cívica, la desnaturalización de las acciones o partidos políticos conduce inevitablemente a momentos de agravio para los derechos civiles, de inseguridad en su vigencia.¹

También se ha apuntado: “Sin el reconocimiento pleno de los derechos y deberes políticos del ciudadano como ‘derechos y deberes fundantes’ del Estado, todo el resto de la red o estructura jurídica (derechos y obligaciones derivados) no tendría verdadero sustento”.²

Estos derechos han sufrido un proceso continuo de internacionalización. En la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 21, se estableció que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Y en el sistema interamericano, la Declaración Americana de 1948, en su artículo 20, indicó que “toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por

¹ *Derecho constitucional y administrativo, instituciones de derecho público*, Buenos Aires, Macchi, 1981, p. 303.

² Concha, Miguel (coord.), *Los derechos políticos como derechos humanos*, México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994, p. 43.

medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”. Lo que desarrolló con más precisión la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 23 estableció que:

Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores; y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Lo que con expresiones semejantes se reconoce en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 3o. de la Convención del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, Primer Protocolo; y en el artículo 13 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, recomienda además que se tomen todo tipo de medidas que contribuyan a mejorar y perfeccionar el sistema democrático en cada país. Perfeccionar el sistema de gobierno en una democracia, implica la existencia de un sufragio libremente ejercido y democráticamente promovido; por eso, al decir de Héctor Gros Espiell:³

El concepto de democracia incluye necesariamente el principio de que todo poder público deriva de la libre expresión de la voluntad popular, de que la integración de los poderes del gobierno debe ser el resultado directo o indirecto, de elecciones libres y periódicas, en que todos los ciudadanos, sin discriminación alguna fundada en la ideología, la raza, la religión o el sexo pueden participar mediante el voto y en que puedan intervenir todos los partidos políticos que libremente se hayan constituido, sin proscripciones ni discriminaciones de acuerdo sólo con las pautas generales determinadas por la Constitución y la ley.

3 “La democracia en el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los derechos Humanos”, *Homenaje a Carlos Dunschee de Abranches, derechos humanos en las Américas*, OEA, 1948.

En esas declaraciones, se recoge el principio general, el derecho político típico, el derecho a la participación política, a la integración de los ciudadanos en el proceso de poder. Hacen referencia al papel del individuo en sus relaciones con otros miembros de la comunidad en busca de integrar el gobierno de la misma. Definen el valor central de la teoría democrática, que en su concreción práctica se convierte en el presupuesto, en la condición indispensable para que todos los otros derechos puedan existir y tener vigencia real. Se parte del supuesto, de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano manifestado a través de su participación, que persigue la identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La búsqueda de la democracia es una gran aventura compartida, en la que todos estamos en el derecho y en la obligación de participar. Y es una aventura difícil de coronar, porque identificar al sujeto y al objeto del poder político, a los gobernantes y gobernados, a los detentadores y a los destinatarios del poder, es el ideal que persigue un auténtico régimen democrático, en su visión más comprensiva. Y la continua práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Y a través de la participación política expresada en el sufragio, se produce representación, se integra el gobierno consensualmente y se otorga legitimidad.

Por eso, los procesos electorales periódicos y libres, se convierten en un elemento indispensable para el funcionamiento real de un auténtico régimen democrático, que se define por tres elementos: el principio de igualdad política que se expresa a través del sufragio universal, el voto igual, directo y secreto de todos los ciudadanos sin exclusiones; la idea de la soberanía nacional que atribuye la fuente del poder político a la comunidad como un todo y que considera a la ley como la expresión de la voluntad general manifestada directamente por los ciudadanos o a través de sus representantes; y finalmente, el pluralismo político que significa igualdad de concurrencia y que se traduce en libertad de participación, de discusión y de oportunidades sin exclusiones. Y las elecciones, tienen funciones básicas en este contexto, porque a través de ellas, se busca la legitimación del poder, se fijan canales para organizar la representación, se integran los cuadros de gobierno y se organiza la sucesión.

Naturalmente que hacer realidad estos principios, es una tarea complicada, porque factores sociopolíticos e históricos se oponen a permitir que la comunidad participe en su propio gobierno. Pero las consultas populares libres y auténticas hechas a los gobernados, son los instrumentos mejor logrados hasta hoy, para obtener un sentido colectivo de participación en la vida política, apoyo popular a la gestión de los gobernantes y además, permitir un recambio normal y consensual de los equipos de gobierno.

Puede afirmarse que en todos los instrumentos internacionales se reconoce con especial énfasis el papel que las elecciones libres, auténticas o genuinas y periódicas, juegan como instrumentos de respeto a los derechos políticos.

Además, en el cuerpo de instrumentos internacionales existen una serie de criterios fundamentales para calificar unas elecciones como libres y justas, que podríamos enumerar así: voluntad popular libremente expresada; para lo que se necesita un ambiente sin intimidaciones y con vigencia de amplia gama de derechos reconocidos en el catálogo constitucional; especialmente respecto a algunos de ellos, libertad de opinión, expresión, información, reunión y asociación, independencia judicial, ausencia de discriminación; reconocimiento del voto secreto; y especialmente lo que finalmente califica una elección como libre, la posibilidad de que la voluntad política del pueblo respectivo pueda ser expresada sin presiones. Además que las elecciones sean justas, lo que implica, que el sufragio sea igual, universal y no discriminatorio; que exista un marco legal que permita la participación plena del cuerpo electoral sin exclusiones; y que existan medidas técnicas y jurídicas orientadas a garantizar el proceso contra el fraude y la manipulación. Entre estas medidas, fundamentalmente una estructura independiente en la administración de los comicios, el acceso a todos los contendientes en forma equitativa a los medios de difusión y control del financiamiento de las campañas.

Lograr la autenticidad de cualquier elección es el objetivo final de toda la legislación nacional e internacional. El concepto incluye todos los elementos que antes se han señalado. El concepto de autenticidad incluye por una parte aspectos de procedimiento: periodicidad, sufragio igual y universal, secreto del voto, administración imparcial; y por otra parte, garantía de los resultados, al expresar libremente la opinión de los electores, y respetarse su decisión. Lo que finalmente implica el reconocimiento

del pluralismo político real, la existencia de opciones efectivas, de libre participación de todos los partidos y corrientes, y la igualdad de oportunidades sin favoritismos.

Y aquí aparece, el reconocimiento de la presencia de observadores, como medida de control de los procesos.

II. LA OBSERVACIÓN DE LAS ELECCIONES Y LOS DERECHOS HUMANOS

En general en muchos países las elecciones siempre han estado sujetas a observación, por supuesto nacional, pero también internacional. Las embajadas, sobre todo de los países más grandes, analizan los procesos e informan a sus gobiernos. Los medios de comunicación permanentemente juegan ese papel y grupos académicos realizan estudios en la misma línea. Pero esto se ha hecho sin la autorización expresa de los países observados.

Después de la Segunda Guerra y paralelamente a la internacionalización de los derechos políticos y consecuentemente de las elecciones, la práctica de la observación internacional se ha extendido; y tiene una característica especial, porque se orienta a la evaluación de la limpieza del proceso electoral y el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales. La diversidad del tipo de misiones de observación la determina el origen de las mismas, organizadas por gobiernos, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales o incluso instituciones académicas. Especial mención merecen las misiones oficiales de países que han surgido en los últimos años, a invitación expresa de los países interesados: en las elecciones de Zimbawe en 1980, trece países enviaron misiones oficiales; en las de El Salvador, de 1982, fueron diecisiete y en las del mismo país de 1984, asistieron veintiséis. En otras elecciones (últimas de México), organizaciones no gubernamentales nacionales han tenido una participación importante en la observación.

Una misión de observadores en un país en que se celebra una elección controvertida, tiene varios objetivos: el principal, posiblemente, es que la presencia de la misión puede ayudar a que la elección sea libre, transparente y sin fraude; por otro lado, como consecuencia de su trabajo puede elaborar un informe sobre el grado de cumplimiento de los compromisos internacionales por el país de la elección; y, finalmente, puede jugar el papel también de asesoría técnica en aspectos específicos a solicitud del país que recibe la misión. La presencia de una misión, controla el pro-

ceso, alienta la celebración de comicios libres y promueve en términos generales el avance de la situación general de los derechos, no sólo políticos, del país.

En algunas situaciones, las misiones, no sólo tienen acceso a la observación del proceso político-electoral, sino que se amplía su acción a otros aspectos, como el sistema penitenciario, administración de justicia y sistemas de policía, lo que permite ampliar su función de promoción. La presencia de observadores, siempre que sean confiables e independientes, puede inspirar confianza en el cuerpo electoral y en su participación, eliminando temores de eventuales represalias. Los observadores se mueven en dos líneas paralelas: por una parte, son promotores directos e indirectos de elecciones libres y limpias y por otro, son testigos del proceso al que eventualmente prestan apoyo.

Por diversas circunstancias, algunos países solicitan asistencia internacional en su esfuerzo para cumplir con las normas nacionales e internacionales y para fortalecer o crear estructuras internas con el mismo objetivo. Y uno de esos procedimientos de asistencia es la observación. Como hemos visto, en todos los instrumentos internacionales se incluyen disposiciones sobre la materia, a las que los Estados partes se obligan, por lo que puede concluirse que el análisis de los procesos electorales en un país determinado, no constituye interferencia en sus asuntos internos, siempre que la observación se realice con su expreso consentimiento y se mantenga dentro de límites permisibles (incluso Naciones Unidas considera que las misiones juegan un papel importante para asegurar el derecho a la autodeterminación de los territorios sujetos a su jurisdicción).

La misma Organización de Naciones Unidas ha fijado criterios para su participación en los procesos electorales que únicamente se realizan en circunstancias excepcionales. Ha fijado cinco requisitos que deben cumplirse al mismo tiempo y que son los siguientes: 1. Recepción de una solicitud formal del Estado; 2. Existencia de un amplio respaldo público a la idea de la misión; 3. Margen suficiente para su organización; 4. Existencia de una “clara dimensión internacional de la situación”, y 5. Una decisión favorable de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad. Y su presencia se orienta por principios muy claros: no se intenta imponer ningún criterio específico, porque se parte del supuesto de que no existe un único sistema político ni un único sistema electoral adecuados para todos los países y situaciones, sino por el contrario, la mejor fórmula

será la que resulta de las especiales circunstancias históricas y necesidades coyunturales de cada país dentro del marco general del sistema constitucional y el orden internacional. Por eso, la actividad de la organización, se lleva a cabo de acuerdo con los principios de igualdad soberana de los Estados y de respeto a su integridad territorial e independencia política, y por eso, las actividades de asistencia sólo se llevan a cabo cuando son expresamente solicitadas por las autoridades nacionales y cuentan con el apoyo de la población.

En la Resolución 1989/51 de la Comisión de Derechos Humanos, del 7 de marzo de 1989 sobre “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas: marco para futuros esfuerzos”, se indica que “es posible que el país huésped desee invitar a observadores o recabar servicios de asesoramiento, elementos ambos que podrá obtener de organizaciones regionales o del sistema de Naciones Unidas”.

En esta línea es recomendable que (en las legislaciones electorales) se reconozca la observación nacional e internacional, como un instrumento adicional de legitimidad de los procesos, otorgando todas las facilidades para el cumplimiento de la misión. Y en la integración de las misiones, se debe ser sumamente cuidadosos, para fijar pautas específicas de actuación y selección de integrantes realmente independientes y calificados, que se mantengan dentro de los límites de sus competencias, para no caer en la tentación de tomar partido en la evaluación de los procesos y adoptar una actitud deleznablemente intervencionista.