

Derechos Políticos en el ámbito del Derecho Internacional

Political Rights within the Frame of International Law

Daniel Tacher Contreras*

RESUMEN

El reconocimiento de los derechos humanos como parte de los marcos jurídicos positivos de los Estados ha permitido la participación de tribunales internacionales en la incorporación de observaciones e interpretaciones del contenido de los mismos. Con ello, los individuos, con independencia del Estado al que pertenecen, encuentran instancias últimas, con poder vinculante reconocido, para hacer frente a la negación y vulneración de sus derechos humanos.

En este marco, los derechos políticos, excluidos por diversos sistemas jurídicos nacionales de los mecanismos de protección tradicional, encuentran en el ámbito internacional nuevos medios para garantizar su ejercicio proporcionando a los individuos mecanismos que permitan hacer frente al ejercicio arbitrario de los poderes nacionales no democráticos.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, derechos políticos, ciudadanía.

ABSTRACT

The recognition of Human Rights as part of the positive legal frameworks of the States has allowed the participation of international courts in incorporating observations and interpretations of their content. Thus, individuals, independent

* Profesor-Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.

dent of the state to which they belong, find a binding last resource to face the denial and violation of their human rights.

In this context, Political Rights, excluded by several national legal systems from traditional protection mechanisms, find in the international legal framework new means to guarantee their enforcement, granting individuals mechanisms to face unfair actions from undemocratic national powers.

KEYWORDS: human rights, political rights, citizenship.

En el presente trabajo se plantean los principales ejes de la estructura de los derechos políticos como derechos fundamentales y su relación con los sujetos de los mismos. Desde este punto, se busca definir la relación que guardan con los mecanismos de protección jurisdiccional a nivel internacional, mediante los cuales se salvaguardan los derechos políticos a partir de concepciones tales como nacionalidad, ciudadanía o residencia.

En amplio sentido, estas bases conceptuales sostienen el principio de que todas las personas son titulares de derechos fundamentales, por lo que la sociedad ni el Estado o sus instituciones pueden privarlas, aun por medios legales, de ellos. Por otro lado, tampoco dependen del reconocimiento del Estado, por lo que no pueden entenderse como concesiones. En este sentido, a decir de Ferrajoli (2001) son indisponibles en sentido activo porque no podemos disponer de ellos poniéndolos a la venta, y también en sentido pasivo, porque otros sujetos, principalmente el Estado, no pueden expropiarlos o limitarlos. Por lo que al ser derechos, inherentes a la dignidad de la persona, tampoco dependen de la nacionalidad ni de la cultura a la cual pertenezca ésta. Por ello se reconocen como derechos humanos.

Con estos elementos, Ferrajoli (2006, 37) propone una definición que permite reconstruir los elementos que conforman a los derechos fundamentales y de los cuales se extraen los diversos ámbitos de su ejercicio y reconocimiento.

Son ‘derechos fundamentales’ todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por ‘derecho subjetivo’ cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por ‘*status*’ la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.

Finalmente, se presentan casos ejemplares en los ámbitos internacionales, en los cuales se debaten los principios que garanticen su ejercicio. De esta forma, se busca configurar, con base en medios comparados, las garantías de participar, votar, ser votado y el acceso a las funciones públicas, a partir de las resoluciones de los tribunales internacionales en materia de derechos humanos.

Al analizar la doctrina internacional de los derechos humanos en materia de derechos políticos se busca establecer puntos de convergencia y comparación de tal forma que se describan las características reconocidas y positivizadas a nivel internacional. “A través de la comparación, el campo de la experiencia jurídica se amplía, se obtienen perspectivas nuevas y se descubren relaciones hasta entonces encubiertas bajo las distintas formas particulares de ordenación de la vida social” (Elola 1958, 22).

A pesar de que esto podría invitar a la descripción de un modelo general, en realidad se busca establecer la relevancia de algunos casos seleccionados a partir de la literatura en la materia, principalmente la reunida por O'Donnell (2004). “El estudio comparado funciona en cuanto limite su función teórica a sistematizar los principios fundamentales de las legislaciones y a descubrir la idea esencial sobre la que cada institución se asienta, coordinando las diversas nociones en un sistema jurídico dogmático (empírico)” (Martínez 1948, 185).

A partir de la selección de los casos discutidos en el ámbito de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano se busca realizar un diagnóstico sobre estado en que se plantea y soluciona la discusión de los derechos políticos como derechos fundamentales. El método del estudio de caso puede ser utilizado cuando se estudia un número de objetos y se piensa que éstos son esencialmente similares (Velázquez 2007, 30).

Con ello se valora la intervención de jueces cuya posición en el ámbito internacional supone, en principio, imparcialidad. Sin perder de vista que “todo conflicto jurídico es, por cierto, un conflicto de intereses, es decir un conflicto de poder; toda disputa es consecuentemente una controver-

sia política, y todo conflicto que sea caracterizado como conflicto político o de intereses o de poder puede ser resuelto como controversia jurídica” (Kelsen 1999, 19).

Derechos políticos

Los derechos políticos son considerados en sentido extenso como aquellos destinados a proteger y tutelar la participación, o la intervención, de los individuos en la esfera decisoria del espacio público, en particular las libertades de expresión, asociación y reunión. Parten de los contenidos de las libertades públicas que se sostienen en la capacidad de los individuos “para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo ejercido periódicamente en elecciones auténticas” (Terrazas 1996, 102).

Los individuos constituyen el sujeto de los derechos políticos, cuya extensión es la más restrictiva dentro de los derechos fundamentales, pues se encuentra sujeta a requisitos que constituyen tanto mecanismos de exclusión como de titularidad, es decir, la ciudadanía. Estos mecanismos que se establecen como requisitos para su ejercicio son además complementarios de la existencia de garantías para el ejercicio de otras libertades.

La ciudadanía como construcción política establece, ya sea por exclusión o por inclusión, los mecanismos de relación de un individuo con un Estado (Bendix 1964). Esta relación se sostiene en su adecuación a los criterios legales desde el momento del nacimiento, o bien, con posterioridad al mismo. Se puede señalar que el reconocimiento de la ciudadanía implica un contrato de adhesión, donde la voluntad del Estado queda expresada en ley o tratado, mientras que la voluntad del individuo queda explícita al solicitar su integración y es tácita en el momento de su nacimiento.

En este caso la ciudadanía, entendida como pertenencia nacional, marca una diferencia sustancial —que se traduce en una pertenencia comunitaria— entre el ciudadano y el extranjero (Vitale 2005, 471). Sin embargo, ana-

lizando el conjunto de la construcción de los derechos políticos desde una perspectiva garantista debemos tomar en cuenta los mecanismos de mayor amplitud para su protección. Incluso aquellos que establezcan fórmulas más desarrolladas que no se concentren en el margen excluyente de sus destinatarios. En este sentido, es necesario recurrir a la interpretación que desde la óptica del derecho internacional de los derechos humanos permite obtener juicios reconocidos y vinculantes para un grupo de Estados cada vez más amplio.

La interconexión que se establece en el reconocimiento de derechos fundamentales sobrepasa los límites formales y logra que éstos se conjuguen en forma sustancial. Así los derechos políticos para su ejercicio, garantía y respeto requieren de la existencia de mecanismos que garanticen los demás derechos fundamentales, como libertad y seguridad personales.

Protección jurisdiccional de los derechos humanos

El valor en el contenido y la autoridad moral que se desprende de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos representa un paso trascendental en la historia del derecho internacional. Sin embargo, su carácter jurídico de declaración de intención dejaba dudas en el ámbito internacional. Ante esta situación, cinco meses después la Comisión de Derechos Humanos inició trabajos para configurar un modelo completo de *Bill of Rights*, a nivel internacional.

El objetivo de la construcción de un modelo integral de protección se sustentaba en un triple documento, por un lado, una **Declaración**, con un **Pacto o Convención**, de carácter vinculante para los miembros que libremente quisiesen suscribirla y, finalmente, un documento que incluyera **Mecanismos de Cumplimiento**, también llamado **Medidas de Aplicación**. De esta forma se buscaba asegurar el cumplimiento por parte de los Estados firmantes del contenido de la Convención.

La internacionalización de los derechos humanos ha soportado el otro pilar sustancial de su protección. Sin embargo, los primeros intentos de es-

tablecer un sistema jurídico general de protección a los seres humanos no se manifestaron en el denominado derecho internacional de los derechos humanos, sino que se reflejaron en la aceptación internacional del derecho humanitario. Este ámbito del derecho internacional se establece alrededor de los conflictos armados y contiene imperativos militares para preservar la vida, la dignidad y la salud de las víctimas de guerra, planteando así la salvaguarda internacional de los derechos fundamentales. Lo anterior se refleja en la Convención de la Haya de 1907 y su anexo, así como en las cuatro posteriores convenciones de Ginebra, celebradas en 1949 y sus enriquecidos protocolos de 1977 (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

En cuanto a los derechos civiles y políticos se crea un nuevo organismo destinado a recibir quejas sobre su violación, al cual originalmente se denominó Comité de Derechos Humanos y que en la actualidad es un Consejo de Derechos Humanos. El Consejo está conformado por 47 estados, elegidos por mayoría absoluta en la Asamblea General. Los asientos se distribuyen entre los grupos regionales de las Naciones Unidas como sigue: 13 para África, 13 para Asia, ocho para América Latina y el Caribe y siete para Europa Occidental y otros grupos, y seis para Europa oriental. Éstos durarán en sus funciones por tres años, pudiendo ser reelegidos hasta por dos periodos consecutivos. Éstos podrán ser suspendidos una vez elegidos si cometen abusos sistemáticos a los derechos humanos. El Consejo se reunirá periódicamente durante todo el año.

En la actualidad existe un fuerte impulso por establecer normas jurídicas que obliguen a los países a responsabilizarse ante las violaciones que producen, de tal forma que hoy podemos analizar cómo las fronteras entre el derecho nacional y el internacional se están difuminando. Cada vez son mayores los puntos de intersección y enlace entre ambos niveles normativos, sobre todo con la creación y reconocimiento de jurisdicciones supranacionales, las cuales obligan a los tribunales nacionales a conducirse bajo los lineamientos del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos.

El derecho internacional reconoce cuatro categorías de jurisdicción. La primera se basa en la concepción clásica de territorialidad y establece que los Estados tendrán jurisdicción sobre aquellos crímenes que se hayan cometido en su territorio o en aquellos lugares que forman parte del mismo, como las embajadas, consulados o buques y aviones con bandera de tal Estado. En segundo lugar, se encuentra la jurisdicción conocida como el principio de nacionalidad o como el principio de personalidad por sujeto activo o pasivo del crimen. El Estado tendrá jurisdicción sobre los crímenes que se hayan cometido en su territorio, pero en contra de o por sus nacionales. Con base en este principio, el Estado tiene jurisdicción sobre cierto crimen cuando quien lo perpetra o bien la víctima poseen la nacionalidad de dicho Estado. En tercer lugar, el derecho internacional reconoce que los Estados tienen jurisdicción sobre cierta clase de crímenes cometidos fuera de sus límites territoriales e independientemente de la nacionalidad del sujeto activo o pasivo, si aquél llega a afectar los intereses del Estado. En cuarto lugar, se encuentra la jurisdicción universal, la cual no requiere ninguno de los puntos de conexión aludidos, es decir, resulta innecesario que la víctima o el victimario sean nacionales del Estado que ejerce la jurisdicción, tampoco exige que el crimen se haya cometido en el territorio ni que haya afectado los intereses de dicho país.

De acuerdo con los puntos anteriores, los Estados están obligados a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Constitución, leyes, tratados internacionales y otros instrumentos. Sin embargo, ante la posibilidad de que los Estados incumplan con las obligaciones derivadas de los derechos, esos mismos instrumentos sobre la Constitución y los tratados internacionales establecen recursos para asegurar el cabal respeto de los derechos humanos.

Protección internacional de los derechos políticos

Como se ha mencionado, cuando se plantean las garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales partimos del principio de igualdad ante la ley y no discriminación. Sin embargo, para el ejercicio de los derechos

políticos sus destinatarios restringidos establecen razonamientos que configuran desigualdad entre los individuos. Se restringe a ciudadanos con capacidad de obrar.

En el marco del derecho internacional estas restricciones se han considerado válidas al identificar desde el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) a los ciudadanos como sujeto de ellos. En el primer caso el artículo 25 señala:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2,¹ y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

¹ Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Mientras que la Convención Americana en su artículo 23, que en específico hace referencia a los derechos políticos establece:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

No obstante que existen restricciones al ejercicio de los derechos políticos, también hay algunas que son contrarias a las razones aceptables y por lo tanto violatorias del ejercicio de los derechos fundamentales. El mismo PIDCP en su artículo 26 establece las causas *prohibidas*, al señalar que “todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En la Observación General No. 25, con los comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el artículo 25 del PIDCP (Comité de Derechos Humanos 1996) se señaló:

4. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. Por ejemplo, puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad que para ejercer el derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos. Por ejemplo, la incapacidad mental verificada puede ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el caso Hendrika S. Vos contra Holanda (Comité de Derechos Humanos 1986) resaltó que “una diferenciación basada en criterios razonables y objetivos no constituye la discriminación prohibida en el sentido del artículo 26 del PIDCP. Por otra parte, las diferencias que puedan resultar de la aplicación uniforme de la legislación no constituyen por sí mismas discriminación prohibida”.

Son ejemplos de lo anterior las conductas discriminatorias que no deben ser formuladas ni aplicadas para la ordenación de mecanismos excluyentes al ejercicio de los derechos políticos, tales como la discapacidad física, la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción, la situación económica y la filiación partidista.

En el caso Antonina Ignatane contra Letonia (Comité de Derechos Humanos 2001), el Comité señaló que la exigencia del dominio de la lengua nacional para una persona que pertenece a una minoría lingüística constituye una violación al principio de no discriminación para el ejercicio de los derechos políticos:

7.2. La cuestión que debe examinar el Comité es si se violaron los derechos que tenía la autora en virtud de los artículos 2 y 25 al no

permitírsele presentar su candidatura a las elecciones locales celebradas en marzo de 1997.

7.3. Según el Estado Parte, la participación en los asuntos públicos requiere un gran dominio del idioma oficial, por lo que un requisito lingüístico para presentar su candidatura a elecciones es razonable y objetivo. El Comité señala que el artículo 25 garantiza a cada ciudadano el derecho y la posibilidad de ser elegido en elecciones periódicas legítimas sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, incluido el idioma.

7.5. El Comité concluye que a la Sra. Ignatane se le ha causado un perjuicio cierto, al impedírsele presentarse a las elecciones locales de la ciudad de Riga en 1997, por haberse eliminado su nombre de la lista de candidatos basándose en su dominio insuficiente del idioma oficial. En consecuencia, el Comité de Derechos Humanos considera que la autora ha sido víctima de una violación del artículo 25, considerado conjuntamente con el artículo 2 del Pacto.

Los requerimientos que con justificación no suelen ser establecidos como restricciones irrazonables son los referidos a la residencia, siempre que ésta no se asocie con la carencia de vivienda; las suspensiones al derecho al ejercicio del voto en función del cumplimiento de condena penal (que debe guardar proporción entre el delito y la condena); y finalmente, un elemento que puede relacionarse con la filiación partidista, pero que pertenece al campo de la ideología. Se trata de aquel que permite tipificar como prohibidas las apologías al odio nacional, racial, religioso o de promoción bélica en cualquiera de sus manifestaciones.

En el caso *J. R. T. and the WG Party contra Canadá* (Comité de Derechos Humanos 1984), la Comisión Canadiense de Derechos Humanos ordenó al partido WG (el nombre se cambió para proteger al denunciante) dejar de utilizar el teléfono para realizar propaganda política porque los mensajes contenían apología del odio, toda vez que advertían “de

los peligros del financiamiento internacional y de la comunidad judía internacional que llevan al mundo hacia la guerra, el desempleo y la inflación, y el colapso de los valores y principios universales”.

La libertad de asociación es aquella que se concibe como clave para formar partidos y organizaciones, y que en el ámbito político tiene como finalidad participar en procesos electorales. El artículo 22 del PIDCP señala que “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”.

En este sentido, la competencia entre agrupaciones políticas es considerada como un valor fundamental para el ejercicio pleno de estos derechos, por lo que no se debe proscribir la constitución de partidos y de presentarse a procesos electorales tal como fue señalado en el caso *Peter Chiiko Bwalya contra Zambia* (Comité de Derechos Humanos 1993). El agraviado señaló actos de detención arbitraria y de negación a sus derechos políticos toda vez que la Constitución de Zambia establecía un régimen unipartidista:

6.6 [...] Esto constituye una limitación injustificada del derecho del autor a “participar en la vida pública”, que el Estado Parte no ha explicado ni justificado. En particular, no ha explicado las condiciones que se exigen para participar en las elecciones. En consecuencia, debe suponerse que se detuvo al Sr. Bwalya y se le denegó el derecho a presentarse como candidato a un escaño en el Parlamento por la circunscripción de Chifubu simplemente en razón de su pertenencia a un partido político distinto del oficialmente reconocido; en ese contexto, el Comité observa que la limitación de las actividades políticas fuera del único partido político reconocido constituye una restricción injustificada del derecho a participar en la vida pública.

Siguiendo la doctrina internacional en la cual las únicas restricciones aceptables y razonables son aquellas que se enfocan a la apología de la violencia o en contra de grupos y personas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe anual 1990-1991 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991), señaló que:

...los gobiernos tienen frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, a menos que éstas se constituyan para violar derechos humanos fundamentales.

Por otro lado, la doctrina internacional establece que tanto el derecho a la militancia política como al acceso a funciones públicas son derechos que se pueden ejercer en forma acumulativa. A decir de la Observación General No. 25, “los ciudadanos participan en la dirección de los asuntos públicos por conducto de representantes libremente elegidos, se infiere del artículo 25 que esos representantes ejercen un auténtico poder de gobierno y que, en virtud del proceso electoral, son responsables ante los ciudadanos del ejercicio de tal poder”.

En el caso *Adimayo M. Aduayom contra Togo* (Comité de Derechos Humanos 1996), en el cual los denunciados eran funcionarios públicos y empleados de la Universidad de Benin (controlada por el Estado), a quienes se les imputaba delito de “lesa majestad” (hacer declaraciones contra el poder supremo) y por el cual fueron cesados de sus respectivos empleos, el comité señaló:

7.5 [...] que el acceso a la administración pública sobre la base de la igualdad en general entraña el deber del Estado de velar por que no haya discriminación por motivo político o de expresión. Ello se aplica a fortiori a quienes ocupan cargos en la administración pública. Deberá considerarse que los derechos consagrados en el artículo 25

incluyen la libertad de participar en actividades políticas, bien a título personal o como miembro de un partido político, la libertad de debatir asuntos públicos, de criticar al Gobierno y de publicar material de contenido político.

En materia de protección al derecho de los ciudadanos al acceso a los cargos públicos, en el caso de Delgado Páez contra Colombia (Comité de Derechos Humanos 1990), quien al realizar la presentación de su caso había abandonado su país refugiándose en Francia reconociendo esa condición señala la persecución de la que fue objeto “Por ser partidario de la *teología de la liberación*, sus opiniones sobre cuestiones sociales no concordaban con las del Prefecto Apostólico de Leticia”. Como consecuencia de la “persecución constante y las amenazas personales (con respecto a las cuales el Estado Parte no logró garantizar su protección) hicieron imposible que el autor continuara desempeñando sus tareas en la educación pública. Por consiguiente, el Comité concluye que se ha violado el párrafo c) del artículo 25 del Pacto”.

Asimismo, en el caso de Líbano presentado en 1997 (Comité de Derechos Humanos 2007) se señala “con preocupación que cada ciudadano libanés debe pertenecer a una de las confesiones religiosas oficialmente reconocidas por el Gobierno como requisito para poder optar a cargos públicos. Esta práctica no cumple, en opinión de la Comisión, con los requisitos del artículo 25 del Pacto”.

El elemento básico de los regímenes democráticos radica en los procesos electorales cuyo valor de protección de los derechos políticos gravita en tres cimientos. El primero consiste en las garantías para que todos aquellos que tienen derecho del ejercicio al voto puedan hacerlo, es decir, que sea asequible. En segundo es la obligación por parte de las autoridades estatales para realizar la inscripción de los votantes, organizando y realizando campañas de concientización y promoción; acciones tendentes a la accesibilidad del derecho. Finalmente, en correspondencia con el

anterior, garantizar la no discriminación a votantes e incluso minorías que conviven dentro del Estado. Nuevamente la Observación General No. 25 (Comité de Derechos Humanos 1996) hace hincapié en cada uno de estos elementos:

11. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas que tengan derecho a votar puedan ejercerlo. Cuando se exige que los votantes se inscriban, su inscripción debe facilitarse, y no deberán ponerse obstáculos para efectuarla. Si, para hacer la inscripción, existen requisitos relativos al lugar de residencia, éstos serán razonables y no deberán imponerse de forma que impidan a las personas que carezcan de vivienda ejercer su derecho de voto. Deberá prohibirse mediante disposiciones penales todo acto que interfiera en exceso con la inscripción o el voto, y esas disposiciones deberán aplicarse estrictamente. Para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos consagrados en el artículo 25 por una comunidad bien informada es preciso hacer campañas de educación e inscripción de los votantes.

12. La libertad de expresión, la de reunión y la de asociación son condiciones esenciales para el ejercicio efectivo del derecho de voto y deben protegerse plenamente. Deberán adoptarse medidas positivas para superar toda dificultad concreta, como el analfabetismo, las barreras lingüísticas, la pobreza o los obstáculos a la libertad de circulación, que impidan a las personas con derecho de voto ejercer sus derechos en forma efectiva. Se deberá disponer de información y material acerca de la votación en los idiomas de las distintas minorías. Deben adoptarse métodos concretos, como fotografías y símbolos, para que los electores analfabetos puedan votar contando con suficiente información. Los Estados Partes deberán indicar en sus informes la forma en que se hace frente a las dificultades mencionadas en el presente párrafo.

Por otro lado, en cuanto al proceso electoral en estricto sentido el Comité plantea mínimos indispensables para considerar que estos

se llevan a cabo en apego a los principios de derecho, incluidas las modalidades en las cuales se realiza el escrutinio de los votos (Comité de Derechos Humanos 1996):

19. [...] las elecciones deben ser libres y equitativas, y celebrarse periódicamente en el marco de disposiciones jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto. [...] La limitación de los gastos en campañas electorales puede estar justificada cuando sea necesaria para asegurar que la libre elección de los votantes no se vea afectada o que el proceso democrático quede perturbado por gastos desproporcionados en favor de cualquier candidato o partido. Los resultados de las elecciones auténticas deberán respetarse y ponerse en práctica.

20. Debe establecerse una junta electoral independiente para que supervise el proceso electoral y garantice que se desarrolla en forma justa e imparcial y de conformidad con disposiciones jurídicas compatibles con el Pacto. Los Estados deben tomar medidas para garantizar el carácter secreto del voto durante las elecciones, incluida la votación cuando se está ausente de la residencia habitual, si existe este sistema. [...] Debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y el recuento de los votos. La asistencia que se preste a los discapacitados, los ciegos o los analfabetos deberá tener carácter independiente. Deberá informarse plenamente a los electores acerca de estas garantías.

21. Aunque el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro.

En materia de procedimientos de participación directa la doctrina internacional reconoce al menos dos prácticas en que se establecen las garantías a estos recursos. Por un lado, la votación en referéndums, plebiscitos o consultas generales. Por el otro, el debate y diálogos públicos que se establecen entre las autoridades y los ciudadanos.

En el primer caso, los procesos de consulta mediante el voto técnicamente son observados desde el mismo ángulo que aquellos mecanismos de representación como los señalados por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe Anual 1987-1988 (reiterado en el de 1990-1991). En el caso chileno se “consideró que el ejercicio maduro y razonado del derecho a voto a ser ejercido con motivo del plebiscito de 1988 exigía un conjunto de condiciones que estuvieran en vigencia por un periodo suficientemente largo en la etapa previa al acto electoral mencionado. Tales condiciones eran el levantamiento de los estados de excepción, un número suficiente de electores inscritos, acceso equitativo de las distintas posiciones políticas a los medios de comunicación social y ausencia de cualquier forma de presión sobre los electores (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1991).

En el segundo caso, el derecho de las personas a participar de forma directa, mediante el diálogo o debates, en los espacios públicos de toma de decisiones se ha considerado como elemento complementario. De tal forma la Observación No. 25 (Comité de Derechos Humanos 1996) señala nuevamente:

8. Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.

Por lo que aun existiendo estos mecanismos de participación, el que los individuos decidan no ser representados o no asistir a ellos, no puede ser considerado una violación a sus derechos políticos, como en el caso Marshall contra Canadá (Comité de Derechos Humanos 1991). En el caso, una comunidad indígena decidió no participar en los mecanismos de consulta sobre diversas modificaciones constitucionales y el Comité determinó:

5.5. Debe quedar fuera de duda que la dirección de los asuntos públicos en un Estado democrático incumbe a los representantes del pueblo elegidos con ese fin o a los funcionarios públicos designados conforme a la ley. En todos los casos, la dirección de los asuntos públicos afecta a los intereses de amplios sectores de la población o incluso a la totalidad de la población, mientras que en algunos casos afecta más directamente a los intereses de determinados grupos de la sociedad. Aunque, con frecuencia, la celebración de consultas previas, tales como audiencias o consultas públicas con los grupos más interesados, puede hallarse prevista por la ley o haberse desarrollado como política general en la dirección de los asuntos públicos, no se puede interpretar que el apartado a) del artículo 25 del Pacto significa que cualquier grupo directamente afectado, grande o pequeño, tiene derecho incondicional a elegir las modalidades de su participación en la dirección de los asuntos públicos. De hecho, ello equivaldría a extrapolar el derecho a la participación directa de los ciudadanos mucho más allá del alcance del apartado a) del artículo 25.

Finalmente, la construcción de los derechos políticos y su reconocimiento en los ordenamientos institucionales carecerían del estatus de derechos si no existiesen garantías que tutelen y salvaguarden el cumplimiento de procedimientos estipulados. El orden constitucional debe establecer dichas salvaguardas a fin de permitir la impugnación de actos y resoluciones de las autoridades electorales.

En este sentido, el caso mexicano ha sido emblemático dentro de la jurisprudencia internacional. Los casos: “Estado de Nuevo León”, “Bravo Mena” y “Jorge Castañeda Gutman” han puesto el debate en la falta de mecanismos de protección o bien en los límites restrictivos que existen en las instituciones para conocer a plenitud sobre posibles violaciones a los derechos políticos. En el primer caso, en el que los reclamantes carecieron de mecanismos de protección ante instancias federales por violaciones a sus derechos en el marco legislativo estatal, la Comisión Interamericana (1991) señaló:

...es facultad del Estado determinar la naturaleza y modalidades que deben asumir tanto los organismos electorales como aquellos encargados de adoptar decisiones respecto a los reclamos que se presenten en materia electoral, siempre y cuando tales organismos, en sí mismos y en relación con el sistema en el que operan, garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la independencia e imparcialidad con que desempeñen sus funciones. Estos son los elementos que, a juicio de la Comisión Interamericana, debe contener la legislación en materia de derechos políticos a fin de que se adecue a las obligaciones contraídas por México bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La CIDH, en sus observaciones sobre el caso Bravo Mena de 1993 (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993), discutió la pertinencia de considerar la aplicación del recurso del amparo en la justicia ordinaria como mecanismo de protección de los derechos políticos:

...el juicio de amparo, la Comisión observa que éste podría ser un instrumento idóneo para la protección de los derechos políticos, pero ello requeriría de la clarificación expresa e inequívoca de su procedencia; y de la declaración de que los efectos de una sentencia pro-

ducida como consecuencia de un juicio de esta naturaleza, tendría efectos erga omnes, y no sólo en favor de quien inició el proceso.

Si bien la reforma constitucional de 1993 permitió la construcción de un órgano autónomo jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las secuelas en la doctrina de los derechos políticos permiten establecer las bases del debate sobre los mecanismos de protección de los derechos fundamentales.

Conclusiones

El Estado no sólo tiene el deber de reconocer el conjunto de los derechos fundamentales, sino también de respetarlos y defenderlos. Por ello, la actuación de los poderes públicos debe ceñir su actuación a los límites señalados por la ley, la cual le impone en determinados casos la obligación de no hacer o actuar, con el fin de garantizar a los individuos la vigencia de sus libertades y derechos. Tal como lo señala Ferrajoli (2006), el derecho se presenta no sólo como un programa de **formas** de producción a través de normas de procedimiento sobre la formación de las leyes, sino que es garante de sus **contenidos** sustanciales, vinculándolos normativamente a los principios y a los valores inscritos en sus constituciones.

En esta búsqueda por ampliar la protección de los derechos fundamentales, la participación de los ámbitos internacionales de protección de los derechos se presenta como el medio idóneo que establece el principio *pro homine*, el cual, dice Carbonell (2006), plantea dos variantes: en la primera debe favorecerse la interpretación de la norma que mejor garantice un derecho, en la segunda la preferencia deberá establecerse en cuanto a la norma que en un caso concreto garantice la mayor protección con independencia de su origen y orden jerárquico.

La interpretación que desde los tribunales internacionales se realice de leyes nacionales implica un doble nivel de interpretación. En primera instancia, desde los ámbitos internacionales, la segunda, en el ámbito

nacional que debe recoger los amplios marcos de protección a los derechos. De esta forma, el juez deberá optar siempre por la norma que sea más favorable a fin de cumplir de manera más completa con algún mandato constitucional. Asimismo, el juzgador, al hacer una interpretación de la ley, deberá favorecer aquella que no vulnere la norma constitucional.

Es por ello que la revisión de las sentencias, observaciones y puntos de vista que desde los ámbitos internacionales de protección se presentan sobre los derechos fundamentales permite conferir nuevas dimensiones a los contenidos que enarbolan los sistemas jurídicos desde el derecho positivo. Las normas se determinan con contenidos **necesarios**, que se suman a principios materiales y permiten tomar decisiones sobre la estructura normativa básica del Estado y de la sociedad.

Fuentes consultadas

- Bendix, Reinhard. 1964. *Nation-Building and Citizenship*. Nueva York: Wiley.
- Bidart Campos, Germán. 2003. El enjambre axiológico que da inserción constitucional a los derechos humanos. En *Estudios sobre Federalismo, Justicia, Democracia y Derechos Humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, coords. Antonio María Hernández y Diego Valadés. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991, OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1, Doc. 12 del 22 febrero de 1991. Original: Español*. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/90.91sp/Cap.5.htm> (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1990-1991. OEA/Ser.L/V/II.79.rev.1 Doc. 12 del 22 febrero de 1991. Original: Español. INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1990-1991*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.cidh.oas.org/annual> (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993. INFORME N° 14/93. CASO 10.956. México*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/cap.III.mexico10.956a.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *INFORME N° 8/91, CASO 10.180 MEXICO*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/90.91sp/Mexico10180.htm> (consultada el 30 de enero de 2010).

- Comité de Derechos Humanos. *Adimayo M. Aduayom y otros v. Togo*, *Comunicación No. 422/1990*, U.N. Doc. CCPR/C/57/D/422/1990. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/422-1990.html (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *Antonina Ignatane v. Letonia*, *Comunicación No. 884/1999*, U.N. Doc. CCPR/C/72/D/884/1999 (2001). Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/884-1999.html (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º periodo de sesiones*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Shrc-gencomments.html (consultada el 11 de noviembre de 2009).
- Comité de Derechos Humanos. *Hendrika S. Vos v. Netherlands*, *Comunicación No. 218/1986*, U.N. Doc. CCPR/C/35/D/218/1986. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/218-1986.html> (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *Informe del 50º Sesión del Comité Derechos Humanos No. 40 (A/52/40)*. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f> (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *J. R. T. and the W. G. Party v. Canada*, *Communication No. 104/1981*, U.N. Doc. CCPR/C/OP/2 at 25. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/undocs/html/104-1981.htm (consultada el 30 de enero de 2010).

- Comité de Derechos Humanos. *Marshall v. Canada, Comunicación No. 205/1986, U.N. Doc. CCPR/C/43/D/205/1986*. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/205-1986.html (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *Peter Chiiko Bwalya v. Zambia, Comunicación No. 314/1988, U.N. Doc. CCPR/C/48/D/314/1988*. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/314-1988.html (consultada el 30 de enero de 2010).
- Comité de Derechos Humanos. *William Eduardo Delgado Páez v. Colombia, Comunicación No. 195/1985, U.N. Doc. CCPR/C/39/D/195/1985*. Biblioteca de los Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota. <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/spanish/1> (consultada el 30 de enero de 2010).
- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Derechos y garantías La ley del más débil*. Madrid: Trotta.
- _____. 2004. *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.
- _____. 2005. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- _____. 2006. *Garantismo Una discusión sobre derecho y democracia*. Madrid: Trotta.
- Eloa, Javier. 1958. "El estudio del derecho comparado, instrumento de la unificación jurídica internacional". *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México* 32 (mayo-agosto). México: UNAM.
- Martínez Paz, Enrique. 1948. "El derecho comparado como dogmática jurídica". *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México* 1 (enero-abril).
- O'Donnell, Daniel. 2004. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

- Nikken, Pedro. 1999. *Las Naciones Unidas y Los Derechos Humanos en la Construcción de la Paz: Lecciones de la América Central*. Caracas: Ed. Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Radbruch, Gustav. 1998. *Introducción a la Filosofía del Derecho*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, John. 1971. *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Salazar, Pedro. 2006. *La Democracia Constitucional: una Radiografía Teórica*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Terrazas Salgado, Rodolfo. 1996. "El juicio de amparo y los derechos político-electorales". *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral* 8, vol. V.
- Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos. 2007. *El estudio de caso en las relaciones jurídicas internacionales: Modalidades de aplicación del derecho internacional*. México: UNAM.