H/NT10
C T

X CURSO INTERDISCIPLINARIO EN DERECHOS HUMANOS

" ELECCIONES Y DEMOCRACIA"

EXPOSICION DEL Dr. CARLOS ALBERTO URRUTY

MINISTRO DE LA CORTE ELECTORAL

DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

Setiembre - Octubre de 1992

CEDO - 01337
MFN 12047

H/NT10
C t

PL

Dr. Carlos A. Urruty
MINISTRO DE LA CORTE ELECTORAL

ELECCIONES Y DEMOCRACIA

I PRECISION CONCEPTUAL

1.- El desarrollo de un tema tan amplio como el que se nos ha asignado, requiere, necesariamente, una previa definición de los conceptos que habremos de relacionar.-

Cuando hablamos de "democracia", nos referimos a una forma de gobierno.- Si nos atenemos al criterio numérico o cuantitativo que sirve de base a la clasificación aristotélica, sería aquella forma de gobierno en que éste es ejercido por todas las personas que componen el Estado, por oposición a la "monarquía", en / que el gobierno es ejercido por una sola persona y a la "aristocracia", en la cual es un grupo restringido de personas el que / rige los destinos del Estado.- Vale la pena señalar que el propio Aristóteles, no obstante basar su clasificación de las formas de gobierno en factores cuantitativos, utilizó un criterio valorativo para distinguir las formas puras de las impuras de gobierno, / según que el mismo fuera ejercido en interés de todos, tanto de / gobernantes como de gobernados, o en exclusivo interés de los gobernantes.- Esto lo llevó a establecer tres formas impuras de gobierno correspondientes a cada una de las formas puras: la tiranía, como forma impura de la monarquía, la oligarquía como forma impura de la aristocracia y la demagogia como forma impura de la democracia.-

2.- A partir de las revoluciones burguesas de fines del siglo XVIII y siglo XIX, desaparece el derecho divino como fundamento legitimador del poder.- La realidad contemporánea nos ofrece en el /

//

mundo formas de gobierno que podemos subsumir en dos grandes grupos: la forma de gobierno democrática y la forma de gobierno autocrática.-

El criterio que se utiliza para la clasificación no es ya el cuantitativo, como en la antigüedad, sino que contempla la situación en que se encuentra el individuo frente al Estado.-

Toda persona que habite el territorio de un Estado se / halla inevitablemente sometida al poder del mismo; es un súbdito del Estado y como tal, debe obedecer las órdenes que de él emanan.-

En los Estados democráticos esas personas constituyen el soporte del gobierno y, como integrantes del mismo, es decir, como ciudadanos, concurren a formar la voluntad del Estado que, como súbditos, deben obedecer.-

Es aquí donde aparece el factor que permite diferenciar la forma democrática de la forma autocrática de gobierno.-

En la forma de gobierno autocrático, ambas categorías-súbditos y gobernantes- aparecen separadas.- Quienes gobiernan / constituyen un grupo social y político distinto del que integran aquellos que están obligados a acatar la voluntad de los gobernantes.- Existe un grupo que ordena y manda y otro que sólo obedece.- La potestad de mando puede estar concentrada en / un sólo individuo (el autócrata) o en un grupo de individuos, sea que constituyan un partido político, una casta especial o

//

que representen determinados intereses.- Es la fuerza la que respalda la voluntad de poder del individuo o grupo que gobierna.-

El régimen de gobierno democrático tiende, en cambio, a superponer las categorías de ciudadano y súbdito, de tal modo que todos los que deben obedecer hayan tenido la oportunidad de concurrir con su voluntad particular a crear la voluntad colectiva que deben acatar.- Este es el postulado básico de la democracia: que los individuos estén sometidos a reglas que ellos mismos, / voluntariamente, han contribuido a dictar.- De este modo, los individuos no hacen más que obedecer una voluntad jurídica que / ellos mismos han concurrido a crear.- La democracia será tanto / más perfecta cuanto mayor sea la coincidencia entre la categoría de súbdito y la de ciudadano.-

La democracia es, entonces, el gobierno del pueblo por el / pueblo, porque los mismos individuos sometidos al poder del Estado son los que, por mayoría, han concurrido a sancionar las normas jurídicas a las que están sometidos.-

3.- Para completar la definición del concepto no puedo dejar de mencionar que no basta con este requisito formal de la / coincidencia entre el ciudadano y el súbdito para que pueda calificarse de democrática a una forma de gobierno.- Es necesario además, que el Estado proteja y respete los derechos de la persona humana que se considera fundamentales, especialmente / aquéllos que garantizan la libertad política.-

//

Si el postulado básico de la democracia es que los individuos estén sometidos a reglas que en forma voluntaria, han sido dictadas por ellos mismos , es de esencia que esa voluntad sea absolutamente libre, y totalmente exenta de coacciones.- De allí que constituya una condición necesaria, para que un / gobierno pueda ser calificado como democrático, que dicho gobierno asegure a los individuos un mínimo de derechos y garantías que otorguen la certeza de que, cuando concurren a integrar la voluntad colectiva, lo hacen libremente.- No basta el hecho externo, puramente formal, de que el individuo aparezca votando para asegurar que su voluntad concurre efectivamente a integrar la voluntad del Estado.- Es imprescindible examinar el marco de libertades y garantías que rodean a esa votación para poder decidir si ella supone efectivamente un / verdadero acto de voluntad.-

Es aquí donde aparece nítidamente configurada la vinculación entre los dos conceptos que constituyen el tema de esta exposición: elecciones y democracia.-

A diferencia de los regímenes de gobierno autocráticos, / en donde es la fuerza la que respalda al que gobierna, las democracias constituyen gobiernos de opinión: es el libre consentimiento de los integrantes de la comunidad el fundamento legitimador del poder público.- La aceptación de este postulado básico de la democracia que hace reposar en el libre consentimiento de los gobernados el fundamento que legitima el ejercicio del poder público, va generando, paulatinamente, las

//

siguientes consecuencias:

a) la creciente jerarquía del conjunto de normas que regulan la expresión de ese consentimiento y dotan de garantías al sistema, procurando que la voluntad colectiva se manifieste en un marco de libertad.- Es tal la trascendencia de esas normas que, con justo título, pasan a reclamar autonomía dentro / del orden jurídico general.-

b) la importancia cada vez mayor que se asigna a la instrumentación de mecanismos y procedimientos electorales que aseguren la pureza de la expresión de voluntad colectiva.-

c) la significación institucional que comienzan a / adquirir organismos independientes del poder político que, sea en la órbita del Poder Judicial, sea como entidades autónomas, sea como verdaderos Poderes de Gobierno, se crean con la finalidad de asumir competencia exclusiva y excluyente en el contralor de esa expresión de voluntad colectiva y en la proclamación del resultado de los pronunciamientos populares.-

//

II JERARQUIA DE LAS NORMAS REGULADORAS DEL PROCESO ELECTORAL

1.- La especialidad de la materia que regula ha permitido / sostener la autonomía del Derecho electoral dentro del Derecho Positivo.- (1)

El Derecho Electoral fue, inicialmente, un capítulo del Derecho Constitucional, lo cual se explica porque generalmente es en la norma fundamental en que aparecen consagradas las normas básicas del sufragio y la regulación del derecho a elegir y ser / elegido.- Pero, es tal el cúmulo de rasgos que le otorgan singularidad en el conjunto de las disciplinas jurídicas, que han llevado a afirmar, en posición que comparto, que nos encontramos en presencia de una auténtica rama del Derecho Público.- Se cumplen, a su respecto, todos los requisitos que se han considerado necesarios para defender la tesis de la autonomía con relación a / otras ramas del Derecho.-

El Derecho Electoral se ocupa sistemáticamente de sujetos / singulares; tiene su propio objeto de estudio y de regulación; está contenido en un cuerpo especial de normas que regulan su / materia específica y tiene, por lo general, asignado un ámbito / jurisdiccional distinto y especializado para decidir los conflictos que se suscitan a raíz de la aplicación de sus normas.-

//

a) Los sujetos.- No existe otra rama del derecho que / tenga por objeto regular, en forma sistemática, la actuación / de los protagonistas del derecho electoral.- Es esta rama del derecho la única que se ocupa de regular la actividad del ciudadano, individualmente considerado, como titular de los derechos políticos; del conjunto de los ciudadanos considerados como cuerpo electoral, órgano de gobierno directo;de los ciudadanos asociados en partidos y grupos políticos, verdaderos motores del proceso electoral y de la organización electoral como función especializada del Estado.-

b) El objeto.- La elección constituye un hecho político y, como tal,objeto de estudio de la ciencia política y de la / Sociología.- Pero es, además, un fenómeno jurídico.- El proceso electoral, que comienza antes de la elección propiamente dicha, constituye el objeto de estudio y de regulación propio / del Derecho Electoral.-

c) Cuerpo especial de normas.- Con frecuencia las leyes electorales de cada país están contenidas en codificaciones, / en donde las disposiciones que regulan las diferentes etapas / del proceso electoral aparecen ordenadas sistemáticamente.-

d) Jurisdicción propia.- Las distintas ramas especializadas del Derecho se caracterizan porque los conflictos que se suscitan en la materia por ellas reguladas, se confían a una

//

jurisdicción propia.- Esto ocurre, en la mayoría de los países, con el Derecho Electoral cuya aplicación está confiada a órganos jurisdiccionales especializados, más o menos independientes del poder político, según los sistemas de gobierno.-

Los argumentos expuestos, desarrollados en forma mucho / más extensa por el distinguido Profesor colombiano Augusto Hernández Becerra, demuestran que, hoy en día el, derecho electoral constituye una rama autónoma del Derecho Público.-

2.- Internacionalización del Derecho electoral.-

La importancia de la materia que constituye el objeto del Derecho Electoral es tal que, actualmente, se ha entendido que su regulación debe colocarse por encima de la voluntad de los Estados.-

Se ha considerado, con razón, que la garantía de los derechos políticos debe encontrar su fuente en el Derecho Internacional, a cubierto de las restricciones que puedan emanar de la legislación interna de los Estados.-

Es asi como el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que "Toda persona tiene derecho a par "ticipar en el gobierno de su pais, directamente o por medio / "de representantes libremente elegidos y a acceder en condicio "nes de igualdad a las funciones públicas de su país" Y agrega: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del po- "der público y debe expresarse mediante elecciones auténticas

//

"que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio univer-
"sal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalen
"te que garantice la libertad del voto.-"

En parecidos términos se pronuncia la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) celebrada en 1969, de la cual son parte actualmente veinte Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos.-

Si se analizan con atención esas normas, se aprecia que, a pesar de que su finalidad es regular la materia electoral desde el ángulo individual, lo cual resulta lógico, desde que se trata de una declaración de derechos humanos, esa regulación / proyecta lógicas y directas consecuencias en lo referente a la forma de gobierno.- Es por ello que, como lógico corolario de la consagración del derecho a elegir y a ser electo, reconocido a toda persona y jerarquizado a la categoría de derecho del / hombre y del ciudadano, sigue la afirmación de que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, lo que implica, lisa y llanamente, dejar expresamente sentado que el sistema democrático de gobierno es el único compatible con el derecho político que se está reconociendo .-

Las normas citadas, merecen, por otra parte, un caluroso elogio, en cuanto concretan, en pocos términos y con ejemplar claridad, las garantías sustanciales de todo proceso electoral: la autenticidad de las elecciones; la periodicidad de su

//

celebración; el sufragio universal e igual y la libertad del sufragio garantizada por el secreto del voto "u otro procedimiento equivalente".-

A partir de la Declaración de París y del Pacto de San José es incuestionable que constituye una violación al Derecho / Internacional establecer por disposiciones de Derecho Interno, otras condicionantes o limitaciones al ejercicio de los derechos civicos que no sean las tradicionales relacionadas con la nacionalidad y la edad.- Resulta claro, asímismo, que es contrario a derecho y lesiona las normas precitadas, privar limitar o suspender el ejercicio de los derechos políticos por causas que no atiendan a la incapacidad natural de expresar la voluntad, derivada de una imposibilidad física o mental o de la privación de libertad impuesta por juez competente, mediante / sentencia de condena, en un proceso penal rodeado de las debidas garantías.- Resulta especialmente descalificada toda privación de derechos políticos que responda a causas ideológicas, de raza o creencia religiosa.-

//

III GARANTIAS QUE ASEGURAN LA LIBRE FORMACION Y EXPRESION DEL CONSENTIMIENTO

1º.- Elección y votación.-

Si, como se ha afirmado, la legitimidad del poder en el Estado democrático se funda en el libre consentimiento de los integrantes de la comunidad, surge en toda su dimensión la / importancia decisiva que, a los efectos de la categorización de un régimen de gobierno determinado, reviste la forma como ese consentimiento se forma y se expresa.-

La mera existencia de órganos electivos no es índice ni garantía de democracia.- No lo es, sin duda, cuando el carácter electivo se reconoce solamente a órganos que no participan efectivamente del gobierno de un país.- Se trata de regímenes de gobierno autocráticos, en los cuales el poder reposa en un hombre o en un partido, con total prescindencia del consentimiento de los gobernados.- Los órganos electivos decoran el régimen, pero no lo presiden ni constituyen su base.

Pero, aún en los casos en que los textos normativos / proclaman el origen electivo de los órganos que, efectivamente, ejercen el gobierno, no basta, como se señaló anteriormente, con la comprobación del hecho externo de que en ese Estado los individuos son periódicamente convocados para / emitir su voto.- Esa votación debe estar presidida por el

//

reconocimiento de un conjunto de libertades fundamentales y desarrollarse en un marco de imprescindibles garantías, para que pueda hablarse de una verdadera "elección".-

Es fundamental, para la existencia de la democracia, que la opinión se elabore en un clima de libertad, que se encauce a través de partidos libres de la presión oficial y que se exprese bajo las garantías de un sistema electoral que descarte la manipulación del cuerpo electoral y haga imposible torcer su verdadera expresión de voluntad.-

Son esas las libertades y garantías que analizaremos seguidamente:

2.- La libre formación del consentimiento.-

Para que nos encontremos en presencia de una verdadera / elección y no de una mera "votación", es necesario que el sistema asegure el ejercicio de un conjunto de libertades básicas, inherentes a la forma democrática de gobierno, que constituyen, al mismo tiempo, inalienables derechos del individuo.- Es menester que se respeten la libertad de expresión del pensamiento, la libertad de asociación, el derecho de reunión y en términos generales, la libertad personal, es decir, la seguridad de no ser objeto de persecución por el ejercicio de estas libertades.-

Sólo cuando estas libertades están aseguradas puede afir

//

marse que en el acto formal de depositar su voto el ciudadano está eligiendo, está expresando libremente su voluntad.- Esa expresión solo será libre si el elector previamente tuvo la / posibilidad de conocer las distintas propuestas y tendencias de los grupos políticos que se disputan el poder, de reflexionar sobre ellas y de decidir la que mejor se aviene con su forma de pensar, sin estar sometido a violencia o coacción o a / la amenaza de padecerlas.-

3.- La actividad de los partidos políticos.-

En los Estados democráticos, los partidos políticos constituyen los instrumentos fundamentales para canalizar la opinión pública.- Su significación es tan trascendente para el / sistema que, sin incurrir en exageración, puede afirmarse que la democracia no es concebible sin la existencia de partidos políticos.-

La aparición de estos últimos en la escena politica procura dar satisfacción a una doble necesidad: por un lado, asegurar el pluralismo de ideas y de propuestas, la vigilancia / del ejercicio del poder y la posibilidad de alternancia en el gobierno, esenciales a la democracia.- Por el otro, mantener una comunicación permanente entre gobernantes y gobernados, a nivel nacional y local.- Esta última función, no / / menos importante que la primera, es la que hoy en día apare-

ce en crisis en el mundo occidental, donde la indiferencia / popular y la falta de confianza en los políticos pone en serio peligro la salud del sistema.-

Afirmamos que, en la concepción democrática del gobierno, la fuente del poder radica en el consentimiento de los / gobernados libremente elaborado y expresado.- En la medida / en que, en la formación de la opinión pública, es fundamental la existencia y la actividad de los partidos políticos, puede extraerse de esta afirmación la conclusión de que todo régimen auténticamente democrático debe asegurar a estas colectividades un mínimo de derechos, de los que no puede privárseles sin que la pureza del sistema aparezca seriamente / afectada.- Son los que seguidamente se mencionan:

a) el derecho a constituirse libremente, siempre que / cumplan ciertas exigencias mínimas y no arbitrarias que demuestren que la fundación del partido cuenta con un número / razonable de adherentes,

b) el derecho a elegir sus propias autoridades, elaborar su programa de acción y designar los candidatos que ha de postular para ocupar los cargos de gobierno del Estado.-

c) el derecho a vigilar el proceso electoral en toda su extensión;

//

d) el derecho a utilizar los medios permitidos por el / sistema institucional para promover las transformaciones sociales y políticas que el partido persigue, incluída la transformación del propio sistema institucional;

e) el derecho a utilizar equitativamente los medios de comunicación social para poder hacer conocer a la opinión pública su base de principios y su programa de acción;

f) el derecho a obtener lícitamente los recursos financieros necesarios para desarrollar su acción política;

g) el derecho a no ser suspendidos o disueltos arbitrariamente.-

4.- Las garantías electorales.-

El proceso electoral se desarrolla en una serie de etapas que aparecen concatenadas y que comienzan con la incorporación del ciudadano al Registro Electoral y culminan con la proclamación de los candidatos electos o del resultado de la consulta popular, en los casos de democracia directa.-
A lo largo de todo ese proceso deben observarse determinadas exigencias que constituyen al mismo tiempo las bases del sistema electoral y las garantías de su pureza.-

Esas exigencias procuran, además, asegurar que la expresión de voluntad del órgano a través del cual se ejerce la

//

soberanía (el cuerpo electoral) sea libre, así como también evitar que, mediante maniobras, se deforme o altere el resultado de ese acto de expresión de voluntad.-

El cuerpo electoral es llamado a elegir a los gobernantes que, en su representación, han de decidir los problemas de gobierno durante un período determinado o a decidir directamente esos problemas en los sistemas y casos en que se admite el ejercicio de la democracia directa.-

En una y otra hipótesis, las garantías que deben rodear al proceso electoral son las mismas y su observancia es fundamental para asegurar que no se cuestione la legitimidad / de los gobernantes electos o la validez del pronunciamiento popular, en los casos de plebiscito o referéndum.-

Al apreciar, en los casos concretos, la forma mediante la cual se da cumplimiento a estas garantías, no puede dejarse de lado el nivel socio cultural de los pueblos en los que el sistema se aplica.- Las exigencias no son las mismas en países de democracia incipiente, que en aquéllos en los que esta forma de gobierno ya está consolidada y precedida de una larga tradición.-

Intentaremos, seguidamente, analizar estas garantías de la pureza del proceso electoral, que complementan las / consideradas en los numerales anteriores.-

//

A.- La existencia de un Registro Electoral.-

El sistema electoral, entendido el vocablo "sistema" en su sentido amplio, se propone establecer los instrumentos y procedimientos necesarios para asegurar que el resultado de una elección sea el fiel reflejo de la voluntad del cuerpo electoral expresada en forma libre y no coartada.-

En la persecución de ese objetivo constituye un instrumento básico y fundamental la adecuada organización del Registro Electoral.-

El Registro Electoral debe organizarse de tal manera / que favorezca el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) otorgar a toda persona, asistida del derecho a / participar en la vida política del grupo, la posibilidad de incorporarse al Registro sin trabas y, de este modo, intervenir efectivamente en el acto electoral.-

b) impedir que intervengan en el acto electoral quienes no están habilitados para hacerlo

c) asegurar que la persona que, el día de las elecciones, concurre a emitir su voto, sea la misma que está habilitada para hacerlo por estar incorporada al Registro de / ciudadanos aptos para votar.-

d) evitar que quien tiene derecho a sufragar pueda

//

hacerlo más de una vez.- La posibilidad del voto múltiple / se favorece si la organización del Registro no asegura la / exclusión de las inscripciones múltiples.-

El derecho comparado nos ofrece diversas formas de organizar el Registro Electoral.- Existen países cuya legislación establece un régimen automático de incorporación al Registro Electoral en los que dicha incorporación se lleva a cabo cuando el ciudadano alcanza la edad habilitante para / ejercer los derechos cívicos, con total prescindencia de su voluntad.- Existen otros en que, por el contrario, el ingreso al Registro Electoral requiere la iniciativa del ciudadano.-

Existen Estados, (la mayoría), en los cuales el Registro Electoral tiene carácter permanente, lo cual requiere / una constante actualización y depuración.- Existen otros, en cambio, en que el Registro tiene carácter transitorio, / con validez exclusiva para un acto eleccionario en particular.- Esto último ocurre, sobre todo en países con democracias incipientes, que están procurando dotar de permanencia a su Registro Electoral.-

Sea que rija el sistema de inscripción automático o voluntario, sea que rija el sistema permanente o transitorio, la organización del Registro electoral será tanto más perfecta cuanto mejor favorezca la participación masiva del cuer-

//

po electoral en las decisiones políticas, elimine la posibilidad de que influya en esas decisiones quien no está habilitado para hacerlo y frustre el intento de pesar indebidamente en el resultado por la vía de sufragar más de una vez.-

Es indudable que la adecuada organización de ese Registro constituye un pilar básico del sistema democrático y, en la medida en que contribuye a la realización de una elección transparente, es pieza fundamental para asegurar la credibilidad respecto a la pureza de todo el proceso electoral.-

No puedo dejar de mencionar la importancia que, para la organización del Registro Electoral, reviste el Registro Civil y la forma cómo, a su vez, este Registro ha sido organizado.-

Basta con señalar que el ejercicio de los derechos ciudadanos depende, en casi todos los Estados, de requisitos / vinculados con la nacionalidad y con la edad y que la prueba de la existencia de estos requisitos se lleva a cabo, normalmente, mediante documentos emanados del Registro Civil, para que se comprenda la importancia que, en la pureza del Registro Cívico o Electoral, reviste la confiabilidad que pueda / merecer el Registro Civil.-

Reparar en esa dependencia permite, asímismo, comprender sin esfuerzo la dificultad con que tropiezan para una

//

adecuada organización del Registro electoral los Estados cuya población se integra con un elevado porcentaje de habitantes indocumentados.-

B.- La publicidad del padrón electoral.-

El Registro Electoral, cuando es permanente, es un Registro vivo, en permanente actualización y depuración.- Con antelación a una elección, ese Registro debe cerrarse.- Así lo establecen expresamente las leyes electorales y lo / impone el sentido común, puesto que una de las principales garantías de la elección consiste, precisamente, en determinar con claridad y precisión quienes están habilitados para votar en ella.-

Al producirse el cierre del Registro Electoral, queda cristalizado el número de personas que pueden participar en el acto comicial y, normalmente, el lugar en que pueden ejercer sus derechos cívicos.-

El documento en que se materializa el Registro Electoral al producirse su cierre, es el padrón electoral o nómina de electores habilitados para participar en el acto eleccionario.-

De acuerdo a lo que expresé al analizar la organización del Registro Electoral, el padrón electoral cumple el / /

objeto que determina su existencia si contiene la lista o / elenco de todas las personas asistidas del derecho a participar en el acto electoral; además si las contiene sólo a ellas y si las contiene sólo una vez.-

Se trata de un documento fundamental; de la forma cómo ha sido elaborado y publicitado depende, en grado sumo, el juicio que puede merecer la pureza del acto eleccionario.-

La importancia de dicho documento no se mide exclusivamente por las constancias que en él aparezcan, sino también por las omisiones en que se haya podido incurrir.- Estas son particularmente decisivas en aquellos sistemas electorales -que constituyen la mayoría- que no admiten la emisión del voto en calidad de "observado".- En estos sistemas, figurar o no en el padrón de votantes, constituye el factor decisivo e inapelable para determinar si una persona puede o no ejercer sus derechos ciudadanos.-

Dada su trascendencia, constituye una importante garantía electoral que el padrón de votantes sea elaborado con la antelación suficiente respecto a la fecha de la elección como para permitir su entrega a los partidos políticos y su / profusa difusión, con tiempo bastante para que los electores puedan verificar si su nombre aparece o no incluído en la / nómina.-

//

Esta garantía debe complementarse organizando, a partir de la publicación del padrón un período de verificación, de calificación o de "tachas" en el cual, tanto los partidos políticos como los electores, tengan la posibilidad de reclamar al juez electoral, la corrección de los / errores, las indebidas inclusiones o las omisiones que se puedan haber cometido en su preparación.-

C.- La periodicidad en la celebración de las elecciones.-

Constituye una garantía básica del sistema democrático de gobierno la limitación en el tiempo del período de toda representación, es decir, que las elecciones se realicen con una periodicidad que permita, en términos razonables, la renovación de los cuadros gobernantes.- De este modo la elección, al mismo tiempo que un procedimiento de selección de las nuevas autoridades, importa un juicio de la ciudadanía acerca de la forma como fué ejercido el gobierno por los que cesan en sus cargos.-

D.- El voto universal.-

En el siglo pasado las Constituciones de los Estados Latino-americanos admitían con frecuencia limitaciones del derecho al sufragio establecidas por razones vinculadas a

//

la dependencia económica o la falta de instrucción del elector.- En Uruguay la Constitución de 1830 privaba del derecho al voto al que tuviera la condición de sirviente a sueldo o peón jornalero y suspendía el ejercicio de los derechos ciudadanos a quien no supiera leer y escribir.- Hoy en día no resultan admisibles limitaciones del derecho a votar que sean impuestas por razones económicas, ideológicas, educacionales o de sexo.-

La solución admitida generalmente hace depender el ejercicio del derecho al sufragio de requisitos relacionados con la nacionalidad -sea ésta de origen o adquirida- y con la edad.-

El orden jurídico uruguayo consagra una solución distinta, cuya singularidad justifica la digresión.-

En Uruguay no es la nacionalidad la fuente de los derechos políticos, sino el hecho de ser miembro de la sociedad, de poseer derechos civiles y tener participación en los intereses sociales cuya garantía y administración se han confiado al Estado.- Por esa razón, el individuo nacido en el territorio de la República que abandona el país y se domicilia en el extranjero, sufre la suspensión de su derecho a intervenir en la elección de los Poderes Públicos, porque , no obstante su nacionalidad, ha dejado de formar parte de la sociedad política.-

Inversamente, el extranjero que se domicilia en el Uruguay y se incorpora a su sociedad, ve afectados sus derechos

//

civiles por la acción de los Poderes Públicos y adquiere, como miembro de la comunidad, participación en los intereses colectivos.- Se le reconoce, con tal motivo, el derecho a concurrir a la formación de los gobiernos que van a tutelar esos derechos e intereses.- (2)

Es, pues, la ciudadanía y no la nacionalidad la fuente generadora de los derechos políticos.- Como lo resume / con ejemplar claridad Don Justino Jiménez de Aréchaga (el primero de los Aréchaga): "Nacionalidad y ciudadanía son, "pues, dos condiciones individuales completamente distintas; "y la última no procede de la primera, sino de la calidad / "de miembro de una sociedad política.-

" La nacionalidad es un estado permanente de los indi- "viduos que no sufre alteración alguna, cualquiera que sea "el punto de la tierra que habiten; la ciudadanía es, por "el contrario, variable y se altera con los distintos do- "micilios que adquieren los hombres en las diferentes so- "ciedades en que se encuentra dividida la humanidad".- (3)

Se reconoce, por consiguiente, al extranjero que prueba su residencia y arraigo en el país, el derecho a la ciudadanía y con él, el ejercicio de los derechos políticos y, en condiciones determinadas, el derecho al sufragio, aún / sin haber optado por la ciudadanía uruguaya.-

//

Con referencia a la garantía electoral que estamos analizando, vale la pena reiterar la afirmación de que, a la luz / del principio de universalidad del voto consagrado en las normas internacionales vigentes, son contrarias a derecho todas las limitaciones al ejercicio del sufragio que no atiendan a la ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente o a la privación del ejercicio de tales derechos impuesta en causa criminal, por juez competente, respetando las garantías del debido proceso.-

E.- El voto secreto y la libertad del sufragio.-

Se ha debatido ampliamente la cuestión de determinar si el voto debe emitirse en forma pública o en forma secreta.- El análisis de los argumentos que se han esgrimido en favor / de uno u otro procedimiento, extendería exageradamente esta / exposición, por lo cual no lo efectuaré.-

Dejando de lado el enfoque abstracto de la cuestión, / creo que, en aquellas sociedades donde un importante número de los electores se encuentra sometido en la vida social a una / fuerte relación de dependencia -fundamentalmente por razones económicas- el secreto del voto es el único procedimiento que asegura la libertad del sufragio.-

Sea cual sea el grado de coacción que el individuo deba soportar en la vida diaria, el solo hecho de encontrarse a /

//

solas en un recinto reservado y a cubierto de las miradas / ajenas en el momento de emitir su sufragio, le otorga la posibilidad de actuar con entera independencia y decidir de / acuerdo con los dictados de su propia conciencia.-

El secreto del voto es, asímismo, un instrumento eficaz para oponer a las prácticas corrientes de compra de votos, / que tanto corrompen a todo el sistema electoral.-

Siendo éste el fundamento que justifica el secreto del voto y lo erige en garantía sustancial del sistema electoral, resulta claramente que ese secreto no constituye un derecho del elector -y como tal, renunciable- como equívocadamente se le ha encarado por algunas legislaciones.-

El secreto del voto tiene por fin garantir la libertad del sufragio y constituye una base indispensable del sistema electoral.- Procura proporcionar al elector un medio para defenderse de su propia debilidad, poniéndolo a cubierto de la coacción o de los medios de influencia ilícitos que sobre él pueda intentar ejercerse.- Por tal razón, está más alla de / su voluntad el prevalerse o no de ese procedimiento.- Dejar librado a la decisión del votante el respeto al principio / del secreto supone echar por tierra todo el sistema, haciendo posible las prácticas corruptas que mediante él se procura desterrar.-

Existe, además, en la generalidad de las legislaciones, un conjunto de prohibiciones de participar en la actividad /

//

política, que concurren a preservar la libertad del elector.- Mediante ellas se procura impedir que, en cuerpos en que predomina una férrea disciplina (militares o policías), o en dependencias estatales que cuentan con numeroso personal, los jerarcas puedan prevalerse de su posición para coaccionar a sus subordinados e influir en su decisión.- Para / evitarlo, se prohibe a esos jerarcas la participación en actos políticos de cualquier naturaleza, llegándose a tipificar en algunos casos, como delito electoral, la violación de esa prohibición.-

F.- El escrutinio primario.- Intangibilidad del acta de escrutinio.-

Constituye, en mi opinión, una garantía sustancial del acto eleccionario, que evita que se deforme o altere su resultado, que se proceda al recuento de los votos emitidos inmediatamente después de cerrada la votación y, naturalmente, en presencia de los delegados o representantes de los / partidos acreditados ante las Mesas Receptoras para controlar el acto.-

Esa garantía se complementa con la consagración expresa del principio de intangibilidad del acta de escrutinio / que recoge el resultado de ese recuento, suscrita por los / integrantes de la Mesa Receptora de Votos y por los delegados

//

que controlaron la tarea escrutadora.- Esta es, a mi modo de ver, la garantía básica de la elección, que la pone a cubierto de ulteriores sustituciones, alteraciones u otras maniobras tendientes a torcer el resultado que arrojan las urnas o ánforas electorales.-

La intangibilidad del acta no excluye, por supuesto, la posibilidad de recurrir a otros documentos contenidos en la urna relacionados con la elección en la Mesa en cuestión, cuando los datos consagrados en la propia acta denuncien la comisión de errores o cuando se contengan en ella constancias que no armonizan entre sí.- Pero la intangibilidad del acta impide a los órganos electorales que no estuvieron presentes en el momento en que el escrutinio se / llevó a cabo, desconocer el contenido del acta labrada en tal oportunidad, cuando sus constancias no evidencien la / comisión de un error grosero.-

G.- La vigilancia de los partidos políticos.-

Constituye una importante garantía de transparencia / del sistema electoral asegurar a los partidos políticos, / que contienden con el propósito de acceder a los cargos de gobierno, el derecho a controlar todas las etapas del proceso electoral.- La vigilancia de los partidos impide que existan preferencias indebidas en el acto de incorporación

//

de los ciudadanos al Registro Electoral, así como también que puedan ser rechazados arbitrariamente aquellos que / están asistidos de las calidades requeridas para ser admitidos.- La pureza del Registro Electoral se ve indiscutiblemente asegurada si se concede a los partidos políticos la fiscalización permanente de las incorporaciones que permiten actualizarlo, y de las exclusiones necesarias para / depurarlo.-

En el acto de votación y en el escrutinio de los votos la presencia de los delegados partidarios es decisiva a fin de evitar la maquinación de maniobras que desnaturalicen la expresión de la voluntad popular.-

Por último, debe reconocerse a los partidos la facultad de observar y denunciar al juez electoral todas las / irregularidades que puedan haberse cometido durante el / proceso electoral y que tengan influencia en el resultado de la elección así como también el derecho de pedir la anulación del acto electoral cuando exista prueba de que el / mismo se encuentra viciado por tales irregularidades.-

H.- La independencia de los órganos electorales.-

A pesar de que analizaré en último término la independencia de los órganos electorales, estimo que constituye

//

la garantía fundamental de todo el sistema: de poco vale que se respeten las garantías consideradas anteriormente si ésta no aparece fuertemente asegurada.-

La imparcialidad en el desarrollo del proceso electoral depende de que su organización y ejecución haya sido encomendada a órganos del Estado autónomos e independientes del poder politico.- Esta independencia debe asegurarse con mayor razón, que a ningún otro, a los órganos a los que se atribuye la competencia para juzgar los litigios que se suscitan / durante el proceso electoral.-

Las soluciones que sobre este particular ofrecen las normas actualmente vigentes en las legislaciones de los Estados latino-americanos, son muy variadas.-

En algunos países, se concentra en un solo ente público toda la tarea de organizar el proceso electoral y la de juzgarlo.- En otros, se confía a distintas reparticiones de la administración del Estado, la custodia del Registro Electoral, la preparación de la elección y el juzgamiento de las contiendas electorales.-

Algunas legislaciones atribuyen la función jurisdiccional en materia electoral a órganos especializados integrados por magistrados de carrera, que actúan en la órbita del Poder Judicial.- En otros Estados se ha preferido encomendar

//

la condición de juez de las elecciones a Entes públicos dotados de plena autonomía, totalmente independientes de los demás órganos del Estado.- Se ha llegado, incluso, a reconocer a esos órganos la jerarquía de Poder de Gobierno, por lo que, en la estructura institucional del Estado, se los equipara y agrega a los Poderes tradicionales.-

De todos modos,esta variada gama de soluciones se orienta en el sentido de asegurar a la organización electoral una autonomía que constituye la preocupación común a todas ellas.- Se aprecia, asímismo, una tendencia creciente a concebir la administración y el juzgamiento de las elecciones como una / función especial y distinta , la función electoral, y a atribuir el ejercicio de esta función a una rama especializada y autónoma del poder público.-

IV.- LOS DESAFIOS QUE ENFRENTA ACTUALMENTE LA DEMOCRACIA.-

La realidad actual nos ofrece una rara paradoja.- En las últimas dos décadas, la democracia resurge triunfante de las dictaduras de derecha, particularmente en España, Portugal y en América Latina.- En los dos últimos años se impone en Europa y en parte de Asia a las dictaduras de izquierda, donde asistimos asombrados al vertiginoso desplome de los autoritarismos.-

//

Pero al mismo tiempo que la democracia triunfa sobre / los totalitarismos, entra en una crisis profunda en los territorios en que aparecía más arraigada.- Observamos su retroceso en Haití y en el Perú y la forma en que viene siendo acosada en Venezuela y en el Brasil.- Asistimos preocupados al resurgimiento en Europa Occidental de grupos / neo-nazis y neo fascistas y a la aparición de un neo-anarquismo conservador que cuestiona la existencia misma del Estado y pretende sustituir la organización política por / una confrontación de fuerzas económicas.-

Se reprocha al sistema democrático su ineptitud para resolver los problemas sociales y económicos de los gobernados.- Se acusa a lo que caprichosamente se ha dado en llamar "la clase política" de gobernar en su exclusivo provecho sin atender a las necesidades del hombre común.- Reconozcamos que la burocracia, la rutina y la mediocridad de los cuadros dirigentes provoca,en muchos países,la parálisis de la tarea de gobierno.- La situación se agrava en algunos de ellos por el cuestionamiento de la honestidad de quienes manejan los intereses públicos.-

Todo esto genera una brecha terriblemente peligrosa / entre gobernantes y gobernados y determina que éstos pierdan su confianza en aquéllos.- Los electores votan por quienes

//

habrán de gobernarlos; pero no siempre creen en ellos.- Y a veces, ni siquiera votan.- Los índices de abstención comprobados en elecciones recientes de Latino-américa son alarmantes y ponen de manifiesto la indiferencia del pueblo y el desprestigio de la llamada "clase política".- Se observa por doquier una falta de militancia y de devoción que alcanza también a los partidos políticos, a los sindicatos y a / las propias iglesias.-

La observancia de las formas analizadas detalladamente en los numerales anteriores, proporciona legitimidad al gobernante que emerge victorioso de una elección.- Pero debemos reconocer que eso es sólo el punto de partida de un gobierno efectivamente democrático y no alcanza para configurarlo.-

Porque la democracia, lo mismo que el derecho, no es / sólo forma, sino que, de modo más ancho y ambicioso, constituye "una concepción especial del mundo y de la vida centrada en el hombre y afirmada en el repeto debido a la dignidad que hay que reconocerle", como maravillosamente la definió mi recordado Profesor de Derecho Constitucional, el Dr. Aníbal Barbagelata.- (4)

La democracia debe contemplar por igual, tanto la necesidad de libertad del ser humano, que constituye la base

//

del sistema, como la no menos importante demanda de seguridad.- No hay democracia sin conciliar al mismo tiempo, el / derecho, la libertad y la justicia social.-

Mi ilustre y querido Profesor de Derecho Constitucional Justino Jiménez de Aréchaga, Maestro por antonomasia al decir de Barbagelata, nieto de aquél Aréchaga que cité anteriormente (el tercero de los Aréchaga) pronunció en 1964 / una Conferencia dedicada a señalar los riesgos que enfrentan las democracias y los medios de superarlos, que por su claridad, elegancia y precisión vale la pena que intente resumir a ustedes.- (5)

Afirma Aréchaga que los riesgos de la democracia provienen de un serio conflicto generacional.- La generación / de la que él era parte y a la que yo también pertenezco, a pesar de haber sido su discípulo, se crió y educó bajo la / influencia de una filosofía política que ponía el acento en la libertad.- De esa libertad que no se comprende y valora sino cuando se la pierde o entra en crisis.- Como con gran belleza lo expresó el Maestro: "Es dificilísimo explicar a "otros, sobre todo a los que viven en feliz inconsciencia / "en un clima de libertad, qué cosa horrible es que este sol "de la vida se oscurezca, con qué vergüenza se vive cuando "la libertad falta".-

El romanticismo liberal del siglo XIX exasperó el valor

//

de la libertad hasta extremos inconcebibles haciendo nacer un individualismo agresivo, egoísta, sordo a los deberes de la solidaridad humana.-

"Se llegó a confundir la libertad de "ser" con la li-
"bertad de "tener" y no se comprendió que, cuando se ase-
"gura la libertad irrestricta de tener de los que tienen /
"más, se compromete la libertad de ser de los que tienen me-
"nos, que son los más".-

En el momento en que Aréchaga pronuncia su Conferencia (la década del 60), se asistía al estallido de un nuevo romanticismo, tan irracional y desmedido como el anterior, que sólo atendía a la realización de un solo valor: la justicia / social.- Y si para lograr su objetivo debía abolir la libertad, ¡pues, que muera la libertad!, que se supriman los partidos políticos, que se clausuren radios y diarios, que hable el líder y que decida sumariamente el pueblo en la plaza / pública.- De este modo, a un romanticismo que exaltó la libertad hasta olvidarse de la justicia, lo siguió un neo-romanticismo justicialista que, a fuerza de reclamar justicia se olvidó de la libertad.-

El Maestro no vivió lo suficiente para asistir a la / estrepitosa caída del marxismo, profesión de fe más que / ideología, que sustentó ese romanticismo justicialista, ni / para ser testigo del aprovechamiento que de ese derrumbe /

//

está efectuando un neo-liberalismo que vuelve a exaltar y favorecer un individualismo egoísta y salvaje y a olvidarse de la solidaridad humana, poniendo en serio riesgo la convivencia democrática.-

Creo en la democracia.- Creo fervorosamente que la democracia es la única forma de gobierno que permite la participación en la vida pública de todos los sectores de la sociedad y de todas las corrientes de opinión; que es el único sistema capaz de dar existencia a un Estado de derecho en el que se / reconozcan los derechos humanos y la libertad política; y, / desde que se trata de una concepción del mundo y de la vida / que se afirma en el respeto debido a la dignidad del hombre, considero que es un sistema de vida que debe perseguir la justicia social y el bienestar individual y colectivo.-

Por ello considero que estamos obligados a buscar las / causas de que la democracia haya dado lugar a que se estime / que ha entrado en crisis y a dedicar todo nuestro esfuerzo a superar esas causas, cumpliendo cabalmente las responsabilidades y obligaciones que el sistema pone a cargo nuestro.- Mantienen, a mi juicio, plena vigencia hoy las expresiones del eminente profesor cuando nos recuerda cuáles son las principales responsabilidades cívicas de nuestra generación:

1.- En primer lugar la de educar políticamente a la juventud haciéndole entender que no hay justicia sin libertad,

//

ni libertad sin justicia, ni paz social sin justicia y libertad.-

Tal somo él lo afirma no hay sistema político que requiera más preparación cívica de sus ciudadanos que la democracia.-

2.- En segundo término el deber de adecuar las instituciones reformando el aparato estatal y dotando a los partidos políticos de la democracia interna y la unidad de ac-/ción imprescindibles para emprender una verdadera política de desarrollo.- A esto me permito agregar que, en un mundo multipolar que se encuentra en vertiginoso proceso de / cambio, se hace cada vez más dificil encontrar soluciones a la problemática y compleja tarea del desarrollo si ésta se encara a escala nacional.- Esto hace cada día más indispensable acudir a la cooperación regional e interregional y mediante la integración de los Estados, reducir la dependencia económica y tecnológica a la que éstos, separadamente, están sujetos.-

3.- Finalmente, el deber de educarnos nosotros mismos, haciéndonos más sensibles a las exigencias del tiempo excepcional en que nos ha tocado vivir y aprendiendo a sentir / nuestros derechos como deberes.-

Concluyo esta exposición con la lectura de la frase / que es un verdadero legado, con que el ilustre Profesor que estoy citando, terminó la Conferencia a que me he referido

//

anteriormente.- Hacerlo así significa, para mí, una forma de rendir homenaje a la memoria de aquél de quién tanto aprendí y tiene para ustedes el beneficio de recibir conceptos magistrales expresados con una galanura que no me siento capaz de intentar: "una democracia no será nunca otra cosa que el es-
"pejo fiel de los individuos de carne y hueso que la integran
"ni más virtuosa, ni más vigorosa, ni más culta e inteligente
"que ellos mismos.- Porque para algo es la ciudadanía actuan-
"do libremente en función de poder.- De nosotros, de cada uno
"de nosotros, dependerá exclusivamente que se alce como un /
"claro ejemplo o se debilite progresivamente hasta desaparecer".-

Señores: les agradezco la atención con que ustedes me han honrado al escucharme, agradezco al Instituto Interamericano de Derechos Humanos la posibilidad que me ha dispensado de participar en este Curso Interdisciplinario en que intervienen tan ilustres personalidades y confío en que mis palabras puedan ser de alguna utilidad.-

Carlos Alberto Urruty

(1).- Profesor Augusto Hernández Becerra.- El Derecho Electoral y su autonomía.- Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones.- Págs. 41 y siguientes.-

(2).- Dr. Justino Jiménez de Aréchaga.- La Libertad Política.- Edición oficial.Montevideo 1906.-

(3).- Obra citada.- Pág. 78.-

(4).- Dr. Aníbal Luis Barbagelata.- Prólogo del libro "La libertad sindical" de Justino Jiménez de Aréchaga.- Publicación de la Fundación de Cultura Universitaria.- Montevideo, 1980.-

(5).- Responsabilidad cívica.-15 de setiembre de 1964.- Conferencia pronunciada por el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga en la reunión del Rotary Club de Montevideo.- Justino Jiménez de Aréchaga.- Escritos y Discursos.- Publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores.- Montevideo, 1992.-