

APÉNDICE II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS LEYES POLÍTICO-ELECTORALES EN ESTADOS UNIDOS

En la Constitución Política de Estados Unidos, a lo largo de su historia y debido a diferentes movimientos sociales y políticos, poco a poco se incluyeron las conocidas enmiendas que conformaron en su momento el andamiaje necesario para el desarrollo y consolidación de su democracia. Aunque tener leyes de avanzada, solamente, no transforma a las sociedades.

En el siglo XVII, en las originales trece colonias sólo podían votar aquellos ciudadanos que poseían propiedades. Incluso, en algunas de esas demarcaciones estaba prohibido ese derecho para los católicos o los cuáqueros. En un inicio, la Constitución de los Estados Unidos Independientes no establecía quiénes tendrían el derecho al sufragio, pero de alguna forma se asumía que quienes no tenían propiedades, los esclavos, las mujeres, los nativos americanos y los menores de veintiún años no gozarían del mismo.

El principal debate en los Estados Unidos independientes se dio entre los antifederalistas, que temían al empoderamiento de un gobierno nacional que podría devenir autoritario, y los federalistas, quienes opinaban que sí resultaba necesaria la existencia de una autoridad política central que procurara unificar los intereses de todos los estados, es decir, cuya principal misión fuera superar los conflictos entre los poderes locales. Federalistas y antifederalistas llegaron a un acuerdo con la inclusión del *Bill of Rights* (Carta de Derechos) en la Constitución, a propuesta de los segundos, finalmente, se aprobaron diez enmiendas constitucionales bajo ese rubro. Estas nuevas normas limitaron el poder del gobierno federal sobre los estados y los individuos, y garantizaron los derechos a la vida, a la propiedad, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad como los principios rectores establecidos en su contrato social.

La primera elección se llevó a cabo en 1788, conforme a las reglas establecidas en la nueva Constitución. De acuerdo con los postulados del fede-

ralismo, se instituyó que cada estado se hiciera responsable de organizar y vigilar sus propias elecciones, aunque a partir de lineamientos generales que serían válidos para todo el país. En 1789, la Constitución otorgaba a los estados la facultad de establecer los requisitos que consideraran pertinentes para obtener el derecho al voto. Un año después, en 1790, se promulgó la Ley de Naturalización, que permitía a los hombres blancos optar por la ciudadanía, lo cual les confería automáticamente el derecho al sufragio. Más adelante, en 1792, empezaron a organizarse los primeros partidos políticos. Los republicanos, guiados por James Madison y Thomas Jefferson, formaron el Partido de los Republicanos Demócratas, mientras que los federalistas, liderados por Alexander Hamilton, constituyeron un grupo que defendía el poder del gobierno federal *versus* los estados.

En 1803 tuvo lugar el famoso caso *Marbury vs. Madison*, en cuya resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó la decisión de declarar inconstitucional un acto del Congreso nacional. Se estableció así el precedente de que la Suprema Corte tenía la facultad para resolver la validez o no de una ley federal, con base en la idea de su “constitucionalidad”, es decir, su apego a —o su posible violación de— los preceptos de la Carta Magna. De esta forma, el Máximo Tribunal se erigió como un contrapeso real para las otras dos ramas del gobierno.

En 1824 sólo tenía fuerza el Partido Republicano, y aunque las elecciones fueron muy cuestionadas finalmente resultó electo John Quincy Adams. El candidato derrotado, el populista Andrew Jackson, siempre sostuvo que el proceso no había sido limpio, pero en lugar de impugnarlo decidió fortalecer su trabajo político para competir en la siguiente elección. Jackson representaba las nuevas ideas de una república más democrática. En 1828 ganó con una clara mayoría. En cuanto al desarrollo de las instituciones democráticas, conviene destacar que justo en la década de los 1820 muchos puestos públicos que tradicionalmente se ocupaban por designación se convirtieron en cargos de elección popular.

Al concluir la presidencia de Jackson se formó el Partido Whig (1833), cuyo principal objetivo fue combatir la creciente influencia de Andrew Jackson en la política estadounidense: el Partido Nacionalista Republicano, de John Quincy Adams, Henry Clay y Daniel Webster. Para 1836 se consolidó un nuevo sistema de partidos. Apareció en escena el Partido de los Demócratas, integrado por seguidores de Jackson que propusieron a Martin Van

Buren para la Presidencia, quien obtuvo la victoria. Seis años más tarde, en 1840, el Partido Republicano y el Partido Demócrata, antecedentes directos de los actuales, ya estaban bien organizados y las prácticas político-democráticas seguían consolidándose: “El número de hombres blancos que votaron creció del 27 por ciento en 1824 a 78 por ciento en 1840”.¹

Desde 1848 las mujeres estadounidenses comenzaron a organizar y celebrar convenciones para discutir acerca de sus condiciones de género dentro del sistema. Dos defensoras de los derechos de las mujeres fueron Lucretia Mott y Elizabeth Cady Stanton, quienes pusieron en el centro del debate temas tales como su situación social y sus libertades civiles y religiosas. Como consecuencia de una de esas reuniones, la Convención de Verano de Seneca Falls, liderada por la señora Stanton en julio de 1848, se publicó un documento en el cual declaraban que “todos los hombres y las mujeres son creados como iguales y que las leyes que pongan a la mujer por debajo del hombre van en contra de los preceptos de la naturaleza y, por lo tanto, carecían de autoridad o fuerza”.² El documento era tan de avanzada que sólo fue firmado por una tercera parte de las asistentes.

En 1854 se formó el Know-Nothing Party, que era nativista. Sus miembros se comprometieron a no votar jamás por extranjeros ni católicos. Adquirieron mucha fuerza en los niveles estatales y locales. Exigían la exclusión de los inmigrantes y de los católicos de los puestos públicos y proponían un periodo de hasta veintiún años para que se otorgará la naturalización. Ya para 1856, con la enmienda 15, se produjo un cambio importante, pues se aprobó que todos los hombres blancos, tuvieran o no propiedades, tendrían derecho al sufragio; sin embargo, muchos estados exigían el pago de impuestos como requisito para poder votar.

El punto de mayor división entre los estados de la Unión se dio en torno a la esclavitud. El sur del país utilizaba el trabajo de los esclavos en sus grandes plantaciones agrícolas, mientras que en el Noreste se desarrollaban aceleradamente la industria y el comercio, y en el Oeste predominaban los pequeños granjeros. A los antiesclavistas les preocupaba, sobre todo, que los territorios recién incorporados se declararan en favor de la esclavitud, con lo que se hubiese perdido el equilibrio de poder entre los estados. El

¹ George Brown Tindall y David Emory Shi, *America. A Narrative History*. Nueva York: Norton, 1984, 276.

² *Ibidem*, 324.

conflicto llegó a su máxima tensión y se cancelaron todos los espacios para la negociación, iniciándose en abril de 1861 la muy definitiva, para el futuro de la nación, guerra de secesión. Los estados del Noreste pretendían preservar la Unión Americana a toda costa y, por lo tanto, abolir la esclavitud en toda la nación; al mismo tiempo, buscaban impedir que las entidades esclavistas se separaran del pacto federal, ya que muchas habían optado por esa alternativa.

En las décadas posteriores a la guerra civil, salvo en dos ocasiones, el Partido Republicano ganó la Presidencia y, además, también consiguió la mayoría en el Senado. Todo ello como resultado de haber pertenecido al bando triunfador y, por lo tanto, de haber participado en la supresión del régimen esclavista. Aunque en el sur del país el Partido Demócrata era el que acumulaba más poder, “La victoria del Norte hizo posible que Estados Unidos [se consolidara] como una sola nación y que la esclavitud fuese abolida; lo que no resolvió [...] fue qué lugar ocuparían en ella los negros”.³

En 1865, la décimo tercera enmienda a la Constitución abolió formalmente la esclavitud. La décimo cuarta, por su parte, extendió la ciudadanía a los afroamericanos y les otorgó igual protección ante la ley. Pronto se dejó sentir la reacción de algunos grupos de estadounidenses blancos. En 1866 nació el tristemente célebre Ku Klux Klan, una organización racista que atacaba y asesinaba a los habitantes afroamericanos y a los republicanos que los apoyaban. Ya para 1870, todos los estados confederados tenían que ratificar la décimo quinta enmienda, la cual reconoció los derechos civiles y prohibió a los gobiernos locales negar el ejercicio del sufragio con base en el color, la raza o la previa condición de servidumbre de una persona. El voto de los afroamericanos y de los blancos pobres lo utilizaron muchas veces las maquinarias de los partidos para mantener gobiernos conservadores. De hecho, muy pronto los políticos desconocían las promesas que hacían a la población afroamericana a cambio de su apoyo electoral. Hasta la Suprema Corte de Justicia instauró restricciones para las recientes enmiendas constitucionales: las referidas décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta por mucho tiempo cayeron en el olvido.

Se establecieron entonces las llamadas *Jim Crow Laws* (Leyes Jim Crow) en los diferentes estados, que dificultaban a los afroamericanos ejercer su

³ Willi Paul Adams, *Los Estados Unidos de América*. México: Siglo XXI, 1979, 101.

derecho a votar. Se les exigía, por ejemplo, que supieran leer o que fueran capaces de explicar e interpretar algunos fragmentos de la Constitución, así como pagar impuestos, poseer propiedades e, incluso, en algunos casos se les restringían sus derechos electorales cuando profesaban ciertas religiones. Es decir, se impusieron muchas medida extralegales para mantener a este segmento social “en su lugar”. Por otra parte, la depresión económica de este periodo dificultó enormemente avanzar en el objetivo de la reconstrucción de la posguerra, que incluía el reconocimiento de derechos laborales para los trabajadores de color. También causaban temor a los habitantes blancos los frecuentes flujos migratorios, que llegaron a representar la entrada al país de hasta nueve millones de personas en los últimos lustros del siglo XIX. Este miedo a los inmigrantes entre otras cosas despertó un claro sentimiento nativista.

Poco a poco, los territorios fueron convirtiéndose en estados, integrantes con plenos derechos del pacto federal. Al final sólo quedaron sin hacerlo Oklahoma, Arizona y Nuevo México. La población ya no migraba en grandes cantidades hacia la llamada frontera del Oeste, sino hacia las ciudades, originándose así una significativa transformación económica que provocaba el desarrollo de las áreas industriales. En 1862 se inició la construcción de la red de ferrocarriles para comunicar a la nación y facilitar el transporte de insumos y mercancías, y más o menos una década después, en 1872, comenzaría un largo periodo de prosperidad. Los grandes avances tecnológicos de la época también contribuyeron para incrementar la productividad de Estados Unidos. Según Morton J. Horwitz, el gobierno no se limitaba simplemente a garantizar el *laissez faire* capitalista, sino que brindó todo su apoyo a los nuevos grandes empresarios en formación. Desde mediados del siglo XIX el sistema legal se orientó para impulsar y apuntalar a los comerciantes e industriales: “El derecho, antes concebido como una protección, un ente regulador y paternalista, y sobre todo como una gran expresión del sentido moral de la comunidad, empezó a pensarse como facilitador de deseos individuales y meramente como reflejo de [los intereses de] las organizaciones existentes de los poderes económicos y políticos”.⁴

En 1887, en el Congreso se tomó la decisión de otorgar la ciudadanía plena a los nativos americanos, siempre y cuando se disociaran de sus tribus.

⁴ Morton J. Horwitz, *The Transformation of American Law, 1780-1860*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1977, 253.

El principal interés para hacerlo fue expropiar sus tierras, cuya propiedad habían devuelto a las tribus, pero que ahora se necesitaban para el tránsito de los ferrocarriles y para explotar las minas que se encontraban en muchas de ellas. Se pensaba que habría muchos intereses compartidos entre los granjeros blancos pobres y los negros liberados, aunque más bien se generó mucho antagonismo entre estos grupos. Alrededor de 1890 surgió y cobró fuerza el después conceptualizado como “populismo sureño”, una corriente ideológica adoptada principalmente por los habitantes blancos, sobre todo en el campo, temerosos de los potenciales efectos perniciosos que podrían provocarles las migraciones en general y los afroamericanos en particular.

Algunos estados, como Misisipi, cambiaron sus constituciones; otros, como ya mencionamos, incrementaron el número de restricciones para el otorgamiento de los derechos de ciudadanía y, por ende, de participación electoral. Algunos gobiernos locales adoptaron la “cláusula del abuelo” (*Grandfather clause*), que otorgaba el derecho al sufragio a los afroamericanos si sus padres o abuelos habían votado antes de 1867, cuando de hecho estaban casi todos excluidos de esa posibilidad. En 1896, Luisiana tenía ciento treinta mil afroamericanos registrados como votantes, y para 1900 esa cantidad se redujo a 5320.⁵ De 1875 a 1883, la práctica de la segregación violaba la Ley de Derechos Civiles, que prohibía la discriminación en los espacios públicos. También desde 1883 la Suprema Corte de Justicia favoreció la segregación en los pleitos legales entre corporaciones y afroamericanos. Su argumento consistía en asegurar que, conforme a la décima cuarta enmienda constitucional, ningún estado podía negar a los ciudadanos la igual protección de la ley. Así que los magistrados sólo podían actuar en contra de un estado particular, no de un individuo. Podían ser entidades separadas, pero iguales ante la ley. Después de la promulgación de estas importantes reformas, las legislaturas de hombres blancos de los estados del Sur aprobaron leyes locales para impedir que los afroamericanos pudieran ejercer el derecho de voto. Las elites del Norte, cansadas ya de tanto conflicto y destrucción, optaron por dejar a las oligarquías del Sur decidir su propio destino, aunque ello implicara sacrificar a los afrodescendientes.⁶

⁵ George Brown Tindall y David Emory Shi, *op. cit.*, 475.

⁶ Ambrose I. Lane, Sr., *For Whites Only? How and Why America Became a Racist Nation*. Bloomington, Indiana: Author House, 1999.

De 1890 a 1899, el promedio de linchamientos anuales era de 189.⁷ La segregación racial aumentó en casi todos los estados a partir de esta época, y se prolongó con diversas y casi siempre crecientes intensidades hasta los años sesenta del siglo pasado. Los importantes y significativos vínculos entre los llamados barones de las grandes industrias monopólicas y el poder político permitieron un gran desarrollo de la industria y del comercio. El movimiento progresista, o populista, que surgió en la última década del siglo XIX fue una reacción a la modernización, a la rápida industrialización, a las grandes migraciones y a la urbanización. Existía un sentimiento nativista muy arraigado en contra, sobre todo, de los afroamericanos, los católicos y los judíos. Finalmente, el Partido Populista se fundó en 1892. Su narrativa era de lucha contra el inmenso caos de la modernidad, la corrupción política y la concentración de la riqueza.

Desde el siglo XIX ya se llevaban a cabo las convenciones de los partidos Demócrata y Republicano, aunque los afroamericanos fueron excluidos de participar en el primer caso (algo que no cambiaría sino hasta 1950). A su vez, las maquinarias de los partidos desempeñaban un papel central en las elecciones, y el financiamiento político partidista resultaba fundamental para lograr la victoria: "...los partidos se convirtieron en máquinas para conseguir cargos. A veces a pesar de [las burocracias partidistas], los ciudadanos mostraban una amplia participación electoral, con un 70 u 80 por ciento de asistencia a las urnas a finales del siglo [XIX]".⁸

Ya en el siglo XX, el presidente Theodore Roosevelt fue sensible al descontento del pueblo, por lo que emitió leyes en contra de los grandes monopolios, ayudó a que se llevaran a cabo arbitrajes entre las corporaciones y los sindicatos, y tomó el control sobre los recursos naturales bajo su supervisión. Para la elección de 1912, decidió volver a participar en la carrera presidencial y, decepcionado al pensar que los *bosses* (jefes) de su partido le habían robado la elección, renunció a las filas republicanas y formó el Partido Progresista. El populismo estaba asociado con los campesinos; el progresismo del siglo XX con las ciudades y las clases medias. Al Partido Socialista las mayorías lo consideraban extremista.

Paulatinamente fueron estableciéndose las elecciones primarias al interior de los partidos, a través de las cuales todos sus miembros participaban en

⁷ George Brown Tindall y David Emory Shi, *America. A Narrative History*. Nueva York: Norton, 1984, 476.

⁸ *Ibíd.*, 544.

la selección del candidato a la Presidencia y ya no lo designaban únicamente los *bosses* políticos. Al mismo tiempo, no obstante, se limitaba aún más la votación de los afroamericanos. Con la décimo séptima enmienda constitucional, aprobada por todos los estados en 1913, se estableció la elección directa de los senadores, ya no por medio de las legislaturas locales. Las mujeres no obtuvieron el derecho de voto sino hasta que en 1920 se aprobó la décimo novena enmienda constitucional en todas las entidades del país. Cuatro años después, en 1924, se garantizó el derecho al sufragio para todos los nativos americanos, sin importar que continuaran afiliados a sus tribus.

Después de la profunda recesión económica de 1929, el presidente Franklin D. Roosevelt concibió y puso en operación la estrategia de gobierno conocida como el *New Deal*, que consistió en una serie de políticas públicas orientadas a lograr la recuperación de las economías personales y familiares lo antes posible, con la finalidad ulterior de reactivar la actividad económica nacional. Lo hizo mediante el otorgamiento directo de apoyos financieros para la adquisición de casas; el mantenimiento y mejoras de las colonias pobres; los préstamos sin intermediarios a campesinos y trabajadores. El poder del gobierno federal creció mucho. El Estado benefactor creó varios programas sociales benéficos, de bienestar y de regulación del trabajo. De esta época (*circa* 1935) datan el seguro de desempleo y el sistema de seguridad social de Estados Unidos (*social security*). Se consiguió así que el desempleo se redujera en forma muy significativa.

En 1957, Dwight Eisenhower promulgó durante su administración una nueva Ley de Derechos Civiles para garantizar y tutelar el derecho de voto de todos los ciudadanos. El presidente John F. Kennedy promovió varios avances en materia de derechos civiles e impulsó la reconstrucción de muchos barrios pobres. Justo en esa época inició el movimiento de Martin Luther King Jr. Su objetivo era terminar con las prácticas del tipo Jim Crow. Fue un movimiento pacífico, cuyas principales intenciones se circunscribían a exigir la eliminación de la segregación en restaurantes, escuelas, albercas, el transporte público, etcétera.

Por su parte, Lyndon B. Johnson declaró, en su periodo presidencial, la guerra a la pobreza. Instrumentó programas de educación, trabajo para jóvenes, préstamos para el campo y para las zonas urbanas marginadas. Hablaba de una “gran sociedad” con libertad y abundancia para todos. Prometió modernizar las ciudades, proteger la salud de los viejos, el acceso a la universidad

para todos, limpiar el aire y el agua, entre otras muchas acciones. Fue el creador del sistema de salud Medicare, para los mayores de sesenta y cinco años. Presentó al Congreso 435 iniciativas de ley,⁹ entre ellas la Ley de Derechos Civiles de 1965, que prohibía la segregación racial en lugares públicos y eliminaba las pruebas de lectura como requisito para registrarse como electores en el caso de los afroamericanos.

Paradójicamente se desataron manifestaciones violentas en varias ciudades a pesar de los avances en los derechos civiles, esto se debía a que en los guetos las personas de color vivían en condiciones deplorables. También surgieron manifestaciones contra la guerra de Vietnam desde 1967 en varias universidades de Estados Unidos. En el mítico e icónico 1968 asesinaron a Luther King y las manifestaciones violentas volvieron a surgir. El senador Robert Kennedy fue también acribillado.

La vigésima cuarta enmienda, que establece en todo el país la prohibición de exigir el pago de impuestos para gozar del derecho al voto, se promulgó en 1964. Esta reforma también instituyó la protección del registro de votantes para las minorías raciales. En plena guerra de Vietnam, en 1971, se determinó que la edad mínima para ejercer el voto sería de dieciocho años cumplidos. Éste fue el contenido de la vigésimo sexta enmienda. El argumento para aprobarla fue contundente: si los jóvenes ya eran lo suficientemente mayores y maduros para ser enviados a una guerra y quizá a morir por su patria, entonces también lo eran para el ejercicio del sufragio.

A lo largo de la historia, la Suprema Corte de Justicia ha jugado un papel fundamental para la consolidación de la democracia al establecer el sistema electoral. De la mayor importancia fueron las decisiones de la corte Warren en los casos emblemáticos *Baker vs. Carr* (1962) y *Wesberry vs. Sanders* (1964) para establecer con claridad que a cada persona corresponde un voto.

En 1972, la corte Burger estableció que las legislaturas estatales tenían que rediseñar los distritos electorales cada diez años, conforme al censo de población previo que por ley debe realizarse cada década. El Distrito de Columbia, que tenía sólo un miembro en el Colegio Electoral, a partir de la entrada en vigor de la vigésimo tercera enmienda ya puede participar en la elección del presidente. Los territorios estadounidenses ultramarinos

⁹ *Ibíd.*, 879.

también cuentan nada más con un miembro en el órgano electoral; sin embargo, no pueden votar en la elección presidencial. En 1986 se garantizó que marinos y militares y otros miembros de las bases militares de Estados Unidos en el extranjero tendrían asegurado su derecho a la participación electoral. Esta decisión se materializó en la *Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act* (Ley de votación en ausencia de ciudadanos uniformados y en el extranjero, UOCAVA).

A grandes rasgos, hemos procurado recuperar algunos de los momentos más importantes que llevaron a la promulgación de las enmiendas constitucionales que ayudaron a consolidar la democracia estadounidense; aunque también se ha mostrado aquí que, particularmente en relación con los afroamericanos, estas enmiendas no han sido suficientes para garantizarles una verdadera igualdad política y mucho menos una auténtica justicia económica. A partir del triunfo del Barack Obama como el primer presidente afroamericano de la historia, los republicanos han decidido desarrollar una amplia estrategia a través de la cual han logrado en muchos casos establecer nuevas restricciones para que los habitantes afroamericanos y latinos en los distintos estados no puedan registrarse para votar, entre ellas la obligación de contar con una identificación oficial.¹⁰ Por lo tanto, los demócratas han optado por impugnar en las cortes tales decisiones de algunos poderes ejecutivos locales, para que así no se logre bloquear el voto afroamericano. Lo que queda claro es que no basta con leyes y enmiendas sino que son la práctica política y la lucha social las fuerzas sociales que se necesitan para defender a la democracia.

¹⁰ Véase Vann R. Newkirk II, "Voter Suppression Is Warping Democracy", en <theatlantic.com/politics/achieve/2018/07/poll-pri-voter-suppression/565355>. Newkirk argumenta que conforme a varios estudios se puede concluir que esta restricción al voto de los afroamericanos y latinos fue el factor principal que provocó el triunfo de Trump.