

# Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos

José Thompson Jiménez\*

---

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 19 de mayo de 2015.

**Revisión, corrección y aprobación:** 29 de junio de 2015.

**Resumen:** El artículo expone la evolución de la desunión inicial entre las nociones de democracia y de derechos fundamentales del ser humano y cómo con la aparición y consolidación de la democracia representativa alrededor del mundo y la paulatina inclusión de los derechos políticos como parte de los derechos humanos, sobre todo después de la internacionalización de los últimos, se da una transformación en doctrinas políticas, alimentando los procesos de constitucionalización y posterior internacionalización de estos.

**Palabras clave:** Derechos fundamentales / Derechos humanos / Derechos políticos / Desarrollo de la democracia.

**Abstract:** The article presents the evolution of the initial disunion among the notions of democracy and fundamental human rights and how the emergence and consolidation of representative democracy around the world as well as the progressive inclusion of political rights as part of human rights, especially after the internationalization of the latter, led to a transformation of political doctrines, feeding processes of constitutionalization and eventual internationalization of these rights.

**Key Words:** Fundamental rights / Human rights / Political rights / Development of democracy.

---

\* Costarricense, abogado, correo electrónico [jthompson@iidh.ed.cr](mailto:jthompson@iidh.ed.cr). Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Tiene trayectoria como docente universitario en temas y cátedras de Derecho Internacional, con la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (1984-2005) y también ha sido profesor invitado en otros centros de educación superior (Law School, Columbia University en New York, 2002). Autor de publicaciones e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, Derechos Humanos y Derecho Internacional.

## 1. Introducción

El presente estudio pretende ser un acercamiento a las obligaciones internacionales, fundamentalmente aquellas relativas a los derechos humanos, como un marco jurídico que incide en el diseño, implantación y práctica de la materia electoral. Para ello, enfoca en particular esta relación en las normas, instituciones y jurisprudencia pertinentes del sistema interamericano. Se analiza someramente la evolución histórica de las nociones de democracia y de derechos humanos, subrayando sus rutas no coincidentes hasta la llegada de la Escuela Clásica del Derecho Natural y su transformación en doctrinas políticas, que habrían de alimentar los procesos de constitucionalización y posterior internacionalización, gracias a los cuales los derechos políticos se establecen como una categoría dentro de los derechos fundamentales de la persona, aunque, como se verá, con condiciones y limitaciones propias. Se propone la noción compleja de la dimensión internacional de la democracia y la materia electoral y en ese contexto, se analiza el contenido de los derechos políticos y las implicaciones que conlleva el que formen parte de los derechos humanos, finalizando con el examen de algunas de las oportunidades que se abren en este contexto<sup>1</sup>.

## 2. La dimensión internacional de la democracia y las elecciones

En el pasado, parecía prevalecer la opinión que aducía que los asuntos incluidos en un proceso electoral eran de incumbencia

---

<sup>1</sup> Para ampliar algunos de los enfoques contenidos en este estudio, se recomiendan los textos de Picado, Sonia (2007), "Derechos políticos como derechos humanos", en *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, Segunda Edición, Ciudad de México, también disponible en [www.iidh.ed.cr/capel](http://www.iidh.ed.cr/capel) y Dalla Via, Alberto (2012), "Los derechos de participación política en el sistema interamericano de derechos humanos". En: *El Derecho* N.º 13034, Año L, Buenos Aires.

exclusivamente interna del respectivo Estado. En esta visión, los temas de la forma de gobierno y la realización de comicios (en todo su ciclo de vida) eran y debían ser resueltos por las instancias nacionales, en una manifestación de la soberanía nacional, vista, en la generalidad de los casos, como absoluta.

En la actualidad, hay amplio consenso en el sentido de que la democracia se ha convertido, más bien, en un lenguaje común internacional, conforme aumenta el número de Estados alrededor del mundo que se acogen y practican esta forma de gobierno y acción pública, de la misma manera que se ha relativizado lo que se entiende por soberanía, en un mundo globalizado en muchos aspectos y con un crecimiento notable del Derecho Internacional positivizado en la forma de tratados<sup>2</sup>.

No debe sorprender, entonces, que los temas relativos a la mecánica electoral tengan implicaciones internacionales. Hay mención específica de los derechos políticos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, se producen resoluciones y sentencias por parte de tribunales internacionales enfocadas directamente a los asuntos electorales<sup>3</sup>, existen asociaciones internacionales dedicadas exclusivamente a los temas electorales, los flujos de cooperación técnica alimentan los procesos electorales en (y entre) los distintos países y se han adoptado

---

<sup>2</sup> En ese sentido, véase, por ejemplo, Hinojosa Martínez, L.M. (2005), "Globalización y soberanía de los Estados". En: *Revista electrónica de estudios internacionales*, Universidad de Rioja, España, disponible en [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es)

<sup>3</sup> Importante destacar aquí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en jurisprudencia varia y en especial en el caso Yátama contra Nicaragua ha dispuesto medidas que afectan directa y sustantivamente al régimen electoral en ese país, lo cual, por cierto, no ha estado exento de polémica. Puede consultarse en la respectiva resolución, ubicable en la sección de Jurisprudencia de [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr). Resoluciones con una orientación similar se han producido en el sistema regional europeo.

instrumentos internacionales que, aun si imperfectos, se dirigen a la defensa colectiva de la democracia representativa.

También la observación electoral, en su faceta internacional, merece ubicarse dentro de la expansión de esta "dimensión internacional de la democracia". Existen numerosas entidades que la practican, vinculándola con marcos institucionales diversos, algunos relacionados con la cooperación internacional, como es el caso de la Unión Europea, o bien con la pertenencia del Estado en cuyo territorio se celebran elecciones, a la respectiva organización internacional, como es el caso de la Organización de Estados Americanos y la Organización de Naciones Unidas.

Y este es un paso histórico notable, ya que la relación entre la democracia -con su materialización en la participación política- y los derechos humanos es ya en sí relativamente reciente.

A lo largo de siglos, las ideas de que hay atributos esenciales del ser humano que se derivan simplemente del hecho de ser persona se mantuvieron en un plano axiológico y no se materializaron en instrumentos jurídicos sino hasta el siglo XVII.

La democracia, por su parte, más allá de prácticas de comunidades más bien aisladas, floreció en las ciudades-estado griegas y en particular en Atenas, sin conseguir continuidad ni convertirse en una doctrina política transformadora hasta que pensadores como Locke, Rousseau y Montesquieu entre los siglos XVII y XVIII la redefinieron en función de la representación. Fue entonces cuando apareció la noción de que la participación en la vida política constituía un derecho, aunque la

categoría de “ciudadano” se llenó de más requisitos que la mera condición de ser humano. De hecho, el proceso de universalización del sufragio ha sido lento en la historia y aún en nuestros tiempos siguen ocurriendo debates acerca de la edad mínima para votar, la posibilidad de habilitar mecanismos para que quienes están en centros de detención puedan sufragar o la implantación o no de la extraterritorialidad del voto –como el sufragio de nacionales en el exterior-. Para muchas de las constituciones, el ejercicio de la ciudadanía era originalmente más una función o un deber, antes que una facultad.

Por otra parte y en la misma línea, por largo tiempo prevaleció la idea de que la forma en que se conducían las elecciones era asunto de la incumbencia interna de los Estados y, por consiguiente, se hallaba protegida por el principio de no intervención. Cualquier opinión extranjera respecto de cómo una comunidad había decidido organizarse políticamente o cómo entendía o practicaba las elecciones era considerada poco menos que un acto hostil.

En los tiempos más recientes, además de la progresiva relativización del principio de no intervención, con la aparición de figuras tan desafiantes como la acción internacional por razones humanitarias, hay un proceso en expansión, que asigna cada vez más competencias a la que podemos llamar la “dimensión internacional de las elecciones”.

Esta “dimensión internacional de las elecciones” se evidencia en un conjunto de manifestaciones, que tienen origen en la postulación de facetas varias de la participación política como parte de las grandes

declaraciones de 1948: la Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Universal de Derechos Humanos<sup>4</sup>, adoptadas en abril y diciembre, respectivamente, de ese año. Y en ambas se establece un grupo de derechos relacionados con el ejercicio de la democracia como parte del listado de atributos de la persona que son reconocidos por estos instrumentos declarativos.

Probablemente, la mayor parte de los Estados signatarios de estas declaraciones no vieran el potencial de que ellas trascendieran hacia algo más que un conjunto de principios generales sin concreción en instituciones jurídicas. Y ello parece cierto dado que un grupo significativo de firmantes eran monarquías autocráticas o gobiernos no democráticos.

Sin embargo, las declaraciones se constituyeron en el referente para que múltiples organizaciones y grupos inspiraran e impulsaran movimientos en defensa de los derechos de la persona. Y este fue uno de los factores que incidieron para que se adoptaran instrumentos obligatorios, tratados, en esta materia. Primero, fue el sistema europeo, que adopta el Convenio (Europeo) para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado en Roma en 1950, que, curiosamente, no incluye en su texto original ningún derecho que pueda ser de manera expresa identificado como "político", vacío que fue

---

<sup>4</sup> Artículo 21 DUDDHH: "1.Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

llenado desde el Protocolo I a este instrumento<sup>5</sup>. Determinantes fueron los Pactos de 1966, el de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)<sup>6</sup> y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el seno de Naciones Unidas, esenciales para la creación del sistema universal de protección de derechos humanos, o la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969<sup>7</sup>, fundamental para la conformación del sistema interamericano. Estos tratados representan una evolución decisiva que, para lo que aquí interesa, consolida la inserción de las facetas de la participación política en una categoría de derechos humanos, a saber, el derecho a elegir, el de ser elegido y el de ejercer funciones públicas. Así, los textos de la Convención Americana y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son similares en su contenido.

---

<sup>5</sup> Artículo 3: Derecho a elecciones libres. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.

<sup>6</sup> Artículo 25 PIDCP: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, 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; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

<sup>7</sup> Artículo 23 Convención Americana sobre Derechos Humanos: "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".

El más reciente de los sistemas regionales, el africano, con base en la Carta de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 también incluye la participación política como un derecho<sup>8</sup>.

Por lo anterior, la necesidad de que haya elecciones y la forma en que ellas se celebren se ha transformado en un asunto de incumbencia internacional.

Los artículos en mención indicaron que deben cumplir ciertas características, como ser: "periódicas", "auténticas", "por sufragio universal e igual", "por voto secreto" a fin de que se garantice "la libre expresión de la voluntad de los electores". Como bien se comprende, cada una de estas características requiere de un cuadro institucional que las haga efectivas: ¿cómo podría haber voto universal sin un Registro Electoral íntegro, con bajo margen de error?; ¿cómo podría respetarse el secreto del voto sin adoptar medidas encaminadas a que el diseño de los instrumentos de votación y su entorno asegure que no pueda conocerse cuál fue la decisión de los electores?

En el caso del sistema interamericano, la relación entre democracia y derechos humanos intentaría consolidarse con la adopción de la "Carta Democrática Interamericana" en septiembre del 2001. Este instrumento es, por una parte, el resultado de un proceso que arrancó con progresivas declaraciones (Compromiso de Santiago, 1991, la "cláusula democrática aprobada en la Cumbre de las Américas de Quebec en 2001) que buscaron convertir la vigencia del régimen democrático en una

---

<sup>8</sup> Artículo 13: 1. Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley.

2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país (...).

condición ineludible para la permanencia activa de un Estado en el sistema interamericano y, por otra, un intento por vincular explícitamente la democracia con los derechos humanos y también con condiciones jurídicas y sociales determinadas, como ser el Estado de Derecho, el espacio para los partidos políticos, la actuación de los medios de comunicación y aun el respeto a los derechos de los trabajadores.

Por lo anterior, la Carta postuló la posibilidad de que un Estado solicite ayuda a la OEA o que esta misma se interese, en caso de que considere que hay una amenaza a la estabilidad democrática (artículos 17 y 18) y aun la exclusión de un Gobierno si hay ruptura del orden democrático (artículos 19-20).

A pesar de que la Carta permite reforzar el nexo entre democracia y derechos fundamentales, lo ambicioso de sus planteamientos conceptuales, el hecho de que no sea un tratado, es decir, es un instrumento no obligatorio, y lo rígido de sus cláusulas de exclusión, como lo demostró el caso de Honduras en 2009, han restringido su eficacia y mayor proyección. Sin embargo, constituye un referente más para consolidar la figura de los derechos políticos como el instituto en que la relación entre democracia y derechos humanos se materializa más concretamente.

### **3. El contenido de los derechos políticos y sus posibles limitaciones**

La postulación de los derechos políticos como ha quedado establecida en instrumentos obligatorios incluye por lo menos tres grandes vertientes: el derecho a elegir, el derecho a ser elegido y el derecho a ejercer funciones públicas.

El derecho a elegir, para ser real, debe darse en un marco institucional y procesal que permita su ejercicio. Por ello, el artículo 23 CADDHH arriba citado exige que las elecciones sean **periódicas**, esto es, que ocurran en lapsos determinados que permitan establecer con anterioridad los mandatos para las autoridades electas; que sean **auténticas**, es decir, que exista una incertidumbre relativa acerca de su resultado y que haya posibilidad de una competencia real entre distintas opciones; que se den por **sufragio universal e igual**, lo que representa la concreción del principio “una persona, un voto” y la superación de la visión de la ciudadanía como privilegio y no como derecho; con **voto secreto**, lo que se materializa en una serie de medidas e instituciones que blinden de seguridades la emisión del sufragio para evitar que se conozca cuál ha sido la opción escogida por el votante; y la garantía de **libre expresión de la voluntad de los electores**, lo que supone no sólo que se proteja al sufragante de posibles coacciones o presiones, sino también que se establezcan condiciones que impidan la alteración de los resultados, es decir, las formas de fraude.

Como bien se comprende, cada una de las condiciones exigidas para las elecciones en el contexto de la vigencia del derecho a elegir conlleva el establecimiento de normativa, estructuras y procedimientos que conforman un “sistema electoral”<sup>9</sup>. En otras palabras, para que un Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos políticos, será menester, por ejemplo, que cuente con un Registro Electoral íntegro, con la mayor cobertura posible, a fin de que se llegue a la mayor

---

<sup>9</sup> En sentido amplio, puesto que en una acepción más restringida, un “sistema electoral” es el mecanismo para la conversión de votos en escaños para las dignidades plurinominales, ver IIDH/CAPEL (2000), *Diccionario Electoral*. Segunda Edición. San José: Costa Rica, pp. 1157 ss.

universalidad; será preciso que haya una serie de reglas que permitan el establecimiento de partidos y movimientos políticos y que fijen las condiciones para la “contienda electoral” y que los procesos comiciales sean auténticos; será necesario que establezca mecanismos que protejan la secretividad del voto en su emisión y en su cómputo, entre otras tantas.

En cuanto al derecho a ser elegido, deben existir las condiciones para que se postulen candidaturas y se pueda, en efecto, aspirar a una posición elegible sin más restricciones que las permitidas por la normativa vigente nacional, en concordancia con las disposiciones internacionales. Un debate actual, pertinente al derecho a ser elegido, es el de la asimetría que se manifiesta entre el peso relativo de las mujeres o de la diversidad étnica en cuanto a su condición de sufragantes y los puestos elegibles que ocupan, aunque estas constituyen temáticas en sí mismas que no pueden ampliarse en el marco de este documento.

Llama la atención la cantidad de limitaciones que el texto del Pacto de San José permite al ejercicio de los derechos políticos, lo cual se debe, en parte, a la tradición histórica que ha distinguido entre la condición de ciudadano y la de titular de derechos fundamentales. Por ello, requisitos como el de una edad determinada o el de nacionalidad suelen exigirse para alcanzar el goce de los derechos a elegir o ser elegido. Sin embargo, el texto del artículo 23 CADDHH resulta extremadamente amplio, al consentir limitaciones por factores de idioma o instrucción, los cuales, como veremos posteriormente, deben ser interpretados restrictivamente, en concordancia con los avances

doctrinarios y jurisprudenciales producidos en materia de derechos humanos.

Finalmente, cabe notar que las disposiciones relativas a los derechos políticos no sólo incluyen “derechos” en sentido estricto, sino también “oportunidades”, lo cual significa que debe existir una opción para que tengan materialización o concreción. Y esto alimenta uno de los debates más complejos de nuestros tiempos: cómo dotar a la contienda electoral de “condiciones de equidad”<sup>10</sup>, el cual por más fascinante que nos resulte, excede los límites del presente estudio.

#### **4. Consecuencias de la materialización del vínculo entre democracia y derechos humanos en la figura de los derechos políticos**

Si bien la relación entre democracia y derechos humanos se evidencia en una serie compleja de instituciones<sup>11</sup>, a los efectos del presente artículo nos concentraremos en los derechos políticos, sus particularidades y sus relaciones con los principios y criterios que se han desarrollado respecto de los derechos humanos en general y en especial a partir del desarrollo de su faceta internacional.

Si los derechos políticos son derechos humanos les es aplicable el carácter doble de la protección internacional tal como lo postulan los tratados en la materia. En efecto, si observamos la CADDHH, en su artículo 1 dispone que “(l)os Estados Partes... se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”. En

---

<sup>10</sup> Sobre esta materia, ver *Cuadernos de CAPEL*, 57. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2012.

<sup>11</sup> Así, ver Thompson, J. (2001), “Democracia, participación y derechos humanos”. En: *Revista IIDH* 34-35.

otras palabras, hay una obligación de "respeto" y otra de "garantía". La primera entraña el deber de no impedir o tornar nugatorio el ejercicio, mientras que la segunda implica crear las condiciones requeridas para que sea efectivo, así como la previsión de recursos y procedimientos (específicos, idóneos y eficaces) para rectificar cualquier violación que pudiera haber habido a la primera.

Lo anterior cobra una particular importancia, porque los Estados suelen enfatizar únicamente la obligación de respeto y olvidar que el tema de los recursos o mecanismos de rectificación y eventual reparación de los derechos humanos es de igual significado. A los efectos del presente estudio, es preciso tener en cuenta que las medidas y resoluciones generadas en el ámbito electoral (o similares) deben ser susceptibles de revisión por procedimientos específicos y expeditos si entrañan una restricción o desaplicación de los derechos políticos.

También importa considerar la trascendencia del principio de no discriminación, tan determinante que figura como regla general previa a la enumeración de los derechos protegidos en los tratados internacionales de derechos humanos: el Estado debe reconocer, respetar y garantizar los derechos "a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (art. 1 CADDHH). Se entiende que la lista de causales de discriminación expresada no es taxativa, como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2012, al agregar la orientación

sexual como un fundamento inadmisibles para establecer diferenciaciones en el goce y ejercicio de derechos<sup>12</sup>.

Relacionada directamente con el principio de no discriminación, la pretensión de universalidad caracteriza a los derechos humanos y, por tanto, debería extenderse a los derechos políticos. Sin embargo, debemos conciliar esta universalidad con una lista más bien larga de restricciones y limitaciones autorizadas por los textos internacionales en materia de derechos políticos, en particular el artículo 23 CADDHH, aunque, como ya se apuntó, la interpretación de la validez de estas limitaciones debe ser cada vez más restrictiva, en atención a la evolución histórica que resta fundamento a varias de las causales allí incluidas. En todo caso, debates acerca del voto de los nacionales en el extranjero o la disminución en la edad requerida para ejercer el sufragio suelen relacionarse con una búsqueda de mayor universalidad en la vigencia de los derechos políticos.

La pertenencia de los derechos políticos a los derechos humanos implica también relaciones con otras libertades y derechos protegidos. Es bastante evidente el vínculo con la libertad de expresión (art. 13 CADDHH), puesto que resulta casi imposible pensar en la difusión del pensamiento político o en la conducción de una campaña electoral sin pleno uso de este derecho fundamental. Dado el papel determinante de los partidos y los movimientos en la época electoral, la libertad de asociación (art. 16 CADDHH) adquiere un valor particular. Y ¿cómo imaginar la política sin los mítines y manifestaciones que se hacen al

---

<sup>12</sup> En ese sentido, la sentencia en el caso Atala Riffo y niñas vs. Chile, de 2012. Texto completo disponible en [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

amparo del derecho de reunión (art. 15 CADDHH)? Por supuesto, que pueden hacerse relaciones de diverso tipo entre los derechos políticos con otros derechos civiles y aun económicos, sociales y culturales<sup>13</sup>.

Por otro lado, uno de los principios fundamentales en derechos humanos, que debe entenderse extendido a los derechos políticos, es el que guía la aplicabilidad de las distintas interpretaciones de una norma determinada, de modo que se escoja aquella más extensiva y se deseche la más restrictiva. Conocido como interpretación *pro homine* o *pro persona*, este enfoque es de la mayor importancia, puesto que zanja el debate acerca de cuáles criterios preferir y con qué fundamento, a la hora de hallar diversas interpretaciones de una norma cuya aplicación incide en la vigencia de derechos humanos<sup>14</sup>. Aun aceptando que los derechos políticos conocen más restricciones que otras categorías de derechos humanos, no se inhibe la utilización de la interpretación *pro homine*.

Quizá la implicación práctica más significativa de la pertenencia de los derechos políticos (y los actos electorales que les dan contenido) al ámbito de los derechos humanos es la posibilidad que se abre de que disposiciones y resoluciones que se consideren violatorias de estos derechos pueden ser atacadas con uso de los recursos y ocurriendo a los órganos (nacionales e internacionales) previstos para la defensa de los derechos fundamentales. Como bien se comprende, esto abre un abanico de opciones procesales muy importante, sobre todo porque la

---

<sup>13</sup> Ver Thompson, José, *op. cit.*

<sup>14</sup> Sobre el principio de interpretación *pro homine*, puede verse Pinto, M. (1997). "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos". En: *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: CELS.

filosofía con que estos procedimientos y estos órganos funcionan es distinta de la que prima en otras esferas judiciales, en buena medida por las razones recién apuntadas, que le dan una orientación propia y también porque las resoluciones que se producen en ese ámbito y materia no sólo pueden tener efectos resarcitorios sino que, cuando constatan violaciones a los derechos humanos, suelen ordenar modificaciones legislativas que prevengan la ocurrencia de futuras situaciones similares.

#### **5. La extensión del concepto de obligaciones internacionales en materia electoral y sus implicaciones**

Con la producción de normas, resoluciones y sentencias que tienen que ver con la forma en que se planean y se hacen las elecciones en los Estados Parte de un sistema de derechos humanos, se ha extendido la noción de que las obligaciones internacionales se traducen en estándares que deben guiar la materia electoral y que también permiten evaluar la integridad del respectivo régimen jurídico y su aplicación en la práctica, como se postuló en párrafos precedentes.

La relación entre democracia y derechos humanos en la actualidad no puede escapar de esta noción, que adquiere cada vez más adhesión y desarrollo<sup>15</sup>. Es posible argumentar que no sólo el origen de una democracia, sino su salud institucional y la legitimidad de su ejercicio dependen de la vigencia efectiva de los derechos de las personas y la forma en que estos derechos son o no eje de la acción gubernamental.

---

<sup>15</sup> Ya en una oportunidad, pudimos avanzar en estos planteamientos, aunque desde un enfoque más general, ver Thompson, J. (2001). "Democracia, participación y derechos humanos". En: *Revista IIDH* 34-35.

Recientes esfuerzos doctrinarios de algunas de las instituciones internacionales de vanguardia en la generación de doctrina especializada en materia electoral<sup>16</sup>, que resultan coincidentes en el postulado de que las obligaciones internacionales proveen criterios y estándares que deben guiar la construcción y el funcionamiento de un régimen electoral en su sentido más amplio, son evidencia de que la tesis que aborda el presente documento se extiende y su tratamiento se torna más complejo.

A nuestros efectos, conviene profundizar en esta noción con base en lo que ha sucedido en el sistema interamericano de derechos humanos, ahora más bien en la labor de sus órganos de protección.

En las primeras oportunidades en que la Corte Interamericana se ha referido a la democracia y los derechos políticos ha sido en sus Opiniones Consultivas, las cuales constituyen un referente obligado a la hora de analizar el contenido de los derechos protegidos en las Américas. Así, en la OC5/85, relativa a la colegiatura obligatoria de periodistas, la Corte halló la oportunidad para una lúcida afirmación:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también **conditio sine qua non** para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin,

---

<sup>16</sup> Se trata de The Carter Center (2014), *Election obligations and standards*, Atlanta y de IDEA (2014) *International obligations for elections. Guidelines for Legal Framework*, Estocolmo. En ambos casos, se busca utilizar la base provista por el entramado de las obligaciones internacionales, fundamentalmente aquellas de derechos humanos, para construir y evaluar las normas, prácticas e instituciones electorales en un contexto determinado. Por su naturaleza, los planteamientos se hacen, sobre todo, con base en normas del sistema universal, a diferencia de lo que aquí se plantea, que observa con especial atención el sistema interamericano. Sin embargo, la doctrina inherente a todos los sistemas internacionales de derechos humanos es, cada vez más, común y congruente entre sí.

condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Aunque el fondo del caso Canese contra Paraguay involucró más la libertad de expresión, el contexto de los hechos en el marco de una campaña previa a las elecciones permitió a la CorteIDH reforzar la trascendencia de este derecho y su plena vigencia para el debate político en una sociedad contemporánea<sup>17</sup> y considerar que resulta indispensable que:

... se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales... La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio universal se nutre de las diferentes opiniones que presentan los partidos políticos... El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos...

De especial significado para resaltar la condición de los derechos políticos como categoría dentro de los derechos humanos fue el Caso Yátama contra Nicaragua, en donde la Corte no sólo concluyó que la estricta imposición de la figura del partido político a una comunidad indígena o autóctona que ha conocido otras manifestaciones de organización y representación resulta violatoria del Pacto de San José por infringir, entre otras, la prohibición de no discriminación, sino que advirtió que el régimen electoral de un país sometido a su jurisdicción puede ser revisado y debe ser modificado si sus instituciones centrales no son compatibles con las disposiciones del sistema interamericano de

---

<sup>17</sup> Sentencia de 31 de agosto de 2004.

derechos humanos y la forma en que ellas han sido interpretadas por la Corte<sup>18</sup>. Como bien se observa, este razonamiento es clara aplicación de la noción, central al presente documento, de que las obligaciones internacionales en derechos humanos constituyen un referente ineludible a la hora de conformar y revisar el régimen electoral de un Estado determinado.

Por otro lado, al fallar el Caso Castañeda contra México, la CorteIDH señaló la pertinencia de la doble obligación de los Estados cuando suscriben la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto no sólo se trata de “respetar” tales derechos, sino también de “garantizarlos”. Fue la ocasión para que este Tribunal pudiera hacer una reflexión más general sobre lo que implica el cumplimiento de las obligaciones internacionales, en el marco del sistema interamericano, en materia de derechos políticos, cuando afirmó que:

... en el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que

---

<sup>18</sup> Sentencia de 23 de junio de 2005.

reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible<sup>19</sup>.

Como último ejemplo, el Caso López contra Venezuela permitió que la Corte recordara, además de la relación con las garantías y el debido proceso, la complejidad de los derechos políticos, en especial en cuanto al concepto de "oportunidades":

...el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención (...)y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos<sup>20</sup>.

En fallos recientes, más allá de que no se tratara de la protección de los derechos políticos y los conexos con ellos, la CorteIDH ha planteado el concepto de "control de convencionalidad"<sup>21</sup>, que exige que los Estados consideren y apliquen, en las funciones y ámbitos de competencia de sus distintos órganos, las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como la interpretación que de

<sup>19</sup> Sentencia del 6 de agosto de 2008.

<sup>20</sup> Sentencia de 1 de septiembre de 2011.

<sup>21</sup> Para ampliar en la materia, ver Sagüés, N. (2010). "Obligaciones internacionales y control de convencionalidad". En: Estudios Constitucionales, Año 8, disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v8n1/art05.pdf>

ella y otros instrumentos del sistema interamericano ha hecho la misma CorteIDH. Si bien esta doctrina se comprende inmediatamente cuando se piensa en la impartición de justicia en todas las ramas, lo cierto es que también entraña consecuencias para quienes diseñan las normas, ponen en marcha las instituciones y hacen realidad la práctica de la materia electoral.

## **6. A modo de conclusión**

En las páginas precedentes hemos podido establecer la significativa evolución que se produjo en la historia después de superarse la desunión inicial entre las nociones de democracia y de derechos fundamentales del ser humano, con la aparición y consolidación de la democracia representativa alrededor del mundo y con la paulatina inclusión de los derechos políticos como parte de los derechos humanos, sobre todo después de la internacionalización de los últimos. Ejemplificamos el acelerado progreso en la dinámica de los derechos políticos como parte de los derechos humanos primero en los instrumentos, más adelante en los institutos y finalmente en la jurisprudencia del sistema interamericano.

La relación entre derechos políticos y los derechos humanos en general implica importantes consecuencias de fondo y procesales, que se han potenciado especialmente a partir del desarrollo de la dimensión internacional de la democracia y la materia electoral, implicaciones que han quedado esbozadas en el presente documento.

Es de prever que, conforme se expanda la dimensión internacional de la materia electoral, por vía de nuevos casos ante los órganos de protección, se producirá nueva doctrina y jurisprudencia que

seguramente revelarán otras facetas derivadas del carácter de los derechos políticos como derechos humanos. Este es todavía un proceso en construcción, pero sus posibilidades son, sin duda, fascinantes.

La conformación y expansión de doctrinas tales como la del control de convencionalidad nos muestran con claridad cada vez mayor, que las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos inciden con creciente fuerza en el rumbo del funcionamiento de los Estados, bajo la mirada de los tribunales internacionales y, que en este marco, la materia electoral debe pensarse y aplicarse a la luz de lo que esas obligaciones internacionales disponen.

### **Literatura consultada**

Dalla Via, A. (2012), "Los derechos de participación política en el sistema interamericano de derechos humanos". En: *El Derecho*. N.º 13034, Año L, Buenos Aires.

Hinojosa Martínez, L.M. (2005). "Globalización y soberanía de los Estados", disponible. En: *Revista electrónica de estudios internacionales*, Año 8, Universidad de Rioja, España. Disponible en [dialnet.unirioja.es](http://dialnet.unirioja.es)

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) (2012). *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*. Cuadernos de CAPEL, 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) (2000). *Diccionario Electoral*. Segunda edición. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.

- Picado, S. (2007). "Derechos políticos como derechos humanos". En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, M. (1997). "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos". En: *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: CELS.
- Sabine, G. (1981). *Historia de la Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sagüés, N. (2010). "Obligaciones internacionales y control de convencionalidad". En: *Estudios Constitucionales*, Año 8. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v8n1/art05.pdf>
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?*. Madrid: Taurus.
- Thompson, J. (2001). "Democracia, participación y derechos humanos". En: *Revista IIDH*, n.º 34-35.