

La integridad de los procesos electorales en el marco de la protección de los derechos humanos

The electoral integrity from human rights perspective

Juan Andrés Miño (Argentina)*

*El derecho electoral es la primera
y más fundamental de las libertades.*

Juan Bautista Alberdi**

Fecha de recepción: 31 de octubre de 2019.

Fecha de aceptación: 25 de agosto de 2020.

RESUMEN

Este artículo analiza los criterios y las recomendaciones establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos acerca de la integridad de los procesos electorales. Se sostiene que, en el sistema interamericano de derechos humanos, los estados tienen una obligación positiva de regular los derechos políticos; sin embargo, esta facultad no es enteramente discrecional, sino que está limitada por principios interpretativos y criterios de restricción. Las elecciones auténticas, mencionadas en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, requieren de un contexto de derechos

* Doctorando en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella. Profesor de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. andresminio@gmail.com.

** Citado en Linares 1953.

y libertades junto con condiciones específicas para proteger el juego democrático y corregir las malas prácticas que afecten la equidad y la transparencia. A partir de estos estándares, que conforman el patrimonio electoral americano, se han analizado a profundidad tres aspectos del proceso electoral: la conformación e independencia de los organismos de administración electoral, el rol de la justicia electoral y la gobernanza electoral en países federales.

PALABRAS CLAVE: integridad electoral, malas prácticas, elecciones, democracia, derechos humanos.

ABSTRACT

The article analyzes the criteria and recommendations established by the Inter-American Court and Inter-American Commission of Human Rights on the integrity of the electoral processes. It is argued that in the Inter-American Human Rights System, the states have a positive obligation to regulate political rights. However, this power is not entirely discretionary, but it is limited by interpretative principles and restriction criteria. The authentic elections, referred to in article 23 of the American Convention, require a context of rights and freedoms with specific conditions to protect the democratic game and correct malpractices that affect equity and transparency. Based on these standards, which are part of the inter-american electoral heritage, three aspects of the electoral process have been analyzed in depth: the conformation and independence of electoral administration bodies, the role of electoral justice and electoral governance in federal countries.

KEYWORDS: electoral integrity, electoral malpractices, elections, democracy, human rights.

Introducción

Existe un amplio consenso acerca de que la realización periódica de elecciones es, por sí misma, un requisito insuficiente para conceptualizar un régimen como democrático. El ejercicio de la democracia requiere, además de elecciones periódicas, de un contexto de derechos y libertades suficientes para formar y expresar preferencias políticas, equidad entre los competidores y garantías creíbles contra la arbitrariedad estatal. La institucionalización de una arena de competencia auténticamente democrática es un punto crucial en el que las elecciones y los derechos humanos se superponen (Dahl 1973; O'Donnell 1993; Collier y Levitsky 1997; Przeworski, Stokes y Manin 1999; Levitsky y Way 2004).

En el debate académico y en derecho electoral en todo el mundo existen algunos principios y estándares para la celebración de comicios libres y justos, entre los que se destacan la libertad, el sufragio igual, universal y no discriminatorio, la necesidad de garantías judiciales, la transparencia, la administración electoral imparcial e independiente, la seguridad y publicidad del escrutinio, la equidad de recursos para competir y el rango jerárquico y claridad de las normas jurídicas electorales (ONU 1994; Dalla Via 2011; Gonçalves 2017).

Sin embargo, existe un amplio margen de interpretación acerca de cómo estos principios deberían ser implementados por las autoridades públicas, lo que ha fundamentado el reclamo de distintos individuos y grupos a lo largo de la historia. En ese sentido, este trabajo reúne, sintetiza y analiza los criterios y las recomendaciones acerca de la calidad de las elecciones desarrolladas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969, la Carta Democrática Interamericana de 2001, los fallos y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y los informes realizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).¹

¹ Algunos trabajos previos acerca de derechos político-electorales en el sistema interamericano fueron realizados por Picado (1998), Dalla Via (2011), Salas (2014), Vásquez (2014) y Andrade (2015).

Esos estándares —pensados a partir de los procesos de democratización y consolidación de la democracia desde la década de 1980 y de algunas crisis de régimen recientes— forman parte del patrimonio electoral americano y son imprescindibles para analizar la integridad electoral a través de todo el ciclo, desde la reforma política, el funcionamiento de los organismos de administración y justicia electoral hasta la campaña y el acto de votación (Birch 2011; Norris 2014).

Asimismo, los lineamientos establecidos en el sistema interamericano de derechos humanos resultan relevantes para pensar en procesos de reforma institucional que contribuyan a la consolidación de la democracia y de la política partidaria en la región (Freidenberg y Došek 2016), así como a aumentar la legitimidad y eficacia del sistema electoral (Buquet 2007). Esta agenda es especialmente importante en un subcontinente con heterogéneos pero significativos déficits en materias de transparencia y estabilidad de las reglas de juego, y que presenta relativamente altos índices de desconfianza en las elecciones e insatisfacción con los resultados del régimen político (Nohlen 2016; Zovatto 2018).

De ese modo, el presente trabajo argumenta que, desde la perspectiva de los derechos humanos, los estados tienen la obligación positiva de regular los derechos políticos y los procedimientos electorales de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales. Sin embargo, esta facultad no es enteramente discrecional, sino que está limitada por una serie de principios interpretativos de la CADH —los principios democráticos, de efectividad y de igualdad y no discriminación— y criterios de restricción —legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad—.

A partir de ellos, la Corte IDH y la CIDH han interpretado que las elecciones auténticas y justas —según los términos utilizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Democrática Interamericana en sus artículos 23 y 3, respectivamente— requieren dos conjuntos diferentes de condiciones.

En primer lugar, se necesitan condiciones generales que garanticen que las diferentes agrupaciones políticas participen de la competencia en un contexto de plena vigencia de los derechos y las libertades. El segundo conjunto de condiciones tiene que ver con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y, asimismo, con aquellos que se relacionan de manera directa e inmediata con la emisión y el recuento de los votos.

Además de algunos lineamientos generales, la Corte IDH y la CIDH han profundizado en tres aspectos indispensables para proteger las condiciones generales del juego democrático y corregir las malas prácticas que pueden afectar la equidad, la transparencia y el secreto del voto: la conformación e independencia de los organismos de administración electoral; el rol de la justicia electoral y las sanciones, y la gobernanza electoral en países federales.

El trabajo se organiza del siguiente modo. En el primer apartado se revisa el concepto de integridad electoral y se destaca su contribución en el análisis de los procesos electorales. En el segundo apartado se desarrollan los criterios de regulación de los derechos políticos contemplados en el marco de la CADH. En el tercer apartado se analiza la interpretación de la Corte IDH y la CIDH acerca de las elecciones auténticas y justas consagradas por el sistema interamericano de derechos humanos. Finalmente, en las conclusiones se resaltan los aspectos más destacados del trabajo para la evaluación de la integridad electoral.

Integridad electoral y malas prácticas

El concepto de integridad electoral hace referencia al grado de correspondencia entre la práctica de la democracia en un determinado régimen político y los estándares constituidos por normas y principios ampliamente aceptados por gobiernos y expertos electorales alrededor del mundo.

Dichos estándares comunes forman parte de tratados, convenciones, manuales de buenas prácticas y recomendaciones discutidas en organismos internacionales y regionales, como la Organización de las Naciones

Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), la Unión Africana, entre otros. Asimismo, son fortalecidos y difundidos por asociaciones civiles como el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, Transparencia Internacional, el National Democratic Institute y el Centro Carter.

Aunque muchas de tales normas y principios forman parte del *soft law* o carecen de efecto jurídico para los países, en el debate académico actual existe un consenso respecto a que comparar los procesos electorales nacionales y subnacionales con la práctica común de la democracia en el ámbito internacional constituye un buen punto de referencia para analizar la calidad democrática sin tener que recurrir a visiones normativas o filosóficas en disputa (Freidenberg 2013; Méndez 2017; Nohlen 2016).

La idea de integridad electoral no cuestiona la legalidad de las reglas internas de los países ni su soberanía para establecer sus propias normas, sino que pone en contexto los procesos electorales nacionales en relación con la práctica común de las democracias existentes, y contribuye al debate de las autoridades públicas, los dirigentes políticos, los periodistas, los académicos, los ciudadanos y otros tomadores de decisiones en torno a la calidad democrática e institucional. Desde esta perspectiva, la adecuación de un proceso electoral a los estándares internacionales permite calificarlo como íntegro y de calidad, mientras que el no cumplimiento de alguno de ellos sirve para observar las malas prácticas en materia electoral.

Pippa Norris (2014, 2015 y 2017), profesora de la Universidad de Harvard y directora de The Electoral Integrity Project,² y Sarah Birch (2011), profesora de King's College, hicieron los mayores esfuerzos para sistematizar y

² The Electoral Integrity Project es una iniciativa conjunta de la Universidad de Harvard (Estados Unidos de América) y la Universidad de Sídney (Australia) que se propone analizar la integridad electoral en todas las democracias del mundo, e identificar sus principales problemas, orígenes, consecuencias y formas de resolución.

desarrollar teóricamente el enfoque de integridad electoral; este realiza tres contribuciones significativas que amplían la comprensión de la calidad de las elecciones y hacen que su forma de evaluación avance.

En primer lugar, el enfoque ofrece una mirada sistemática e integradora de diferentes aspectos y problemas que pueden afectar el proceso electoral y que, en principio, podrían parecer independientes, como la falta de imparcialidad de los órganos de administración electoral; la proporcionalidad de los distritos legislativos; el acceso desigual a los medios de comunicación; el uso ilegal de recursos públicos o de dinero ilícito para financiamiento político; la exclusión de candidatos opositores y minorías partidarias; la compra de votos o los problemas asociados con el instrumento de votación, y la transmisión de resultados.

Considerar esas problemáticas en conjunto supone ir más allá del día de la elección. En esta dirección, en el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (1998), compilado por Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, se fundamenta la idea de analizar el proceso electoral en un sentido amplio y no restringido al sufragio. Asimismo, Norris (2014) sugiere analizar las elecciones como un proceso que comienza con la reforma política, el establecimiento de procedimientos electorales y otras reglamentaciones que implementan las reglas comiciales, el registro de votantes, candidatos y partidos, la campaña, el financiamiento político, el proceso de votación, el conteo y la transmisión de resultados, la designación de las autoridades y la actividad de los organismos electorales. En el mismo sentido, Birch (2011) evalúa el ciclo electoral desde la definición del diseño institucional, la formación y expresión de las preferencias ciudadanas y los procedimientos de administración y justicia electoral hasta el acto de votación.

En segundo lugar, el enfoque de integridad electoral desarrolla categorías teóricas para identificar y analizar las prácticas que afectan la calidad de las elecciones, más allá del fraude. Las teorías previas, que analizaban si las elecciones eran competitivas, libres e imparciales, son consideradas

insuficientes en el debate académico actual. Dichas teorías observaban solamente el cumplimiento de una serie de requisitos relativos a la gobernanza electoral y al acto de votación para evaluar si los procesos comiciales eran legítimos. Desde esta perspectiva, la mayoría de las elecciones en América Latina cumplían con los requisitos y eran vistas como legítimas, siempre que no fueran categorizadas como fraude (Freidenberg 2013; Méndez 2017).

Del mismo modo, se presumía que en las democracias consolidadas no existían problemas que pusieran en duda la integridad de los comicios debido a la continuidad del ejercicio electoral en un largo periodo. Sin embargo, los cuestionamientos a la elección de George W. Bush contra Al Gore en Estados Unidos de América en el año 2000, centrados principalmente en el uso de un instrumento de votación confuso en algunos condados de Florida,³ y que definió el resultado en favor del candidato republicano, pusieron en duda la vigencia de los marcos teóricos existentes y potenciaron el área de actuación de la Federal Electoral Commission (Norris 2014).

En esa línea, el enfoque de integridad electoral sugiere que el conjunto de malas prácticas electorales puede ser expandido y reagrupado en dos categorías, indicadoras de su intensidad, tenor o grado de gravedad.

Las malas prácticas de primer orden implican la violación de los derechos políticos fundamentales y la violencia política instigada por el partido de gobierno, la oposición, las fuerzas armadas y de seguridad o cualquier otro actor (Norris 2014).

En tanto, las malas prácticas de segundo orden suponen problemas que afectan a la formación y expresión de la voluntad popular, o a derechos

³ La evidencia empírica sobre el efecto de la “boleta mariposa” utilizada en el condado Palm Beach, Florida, sugiere que el diseño del instrumento de votación produjo que más de 2,000 electores demócratas votaran por error a favor del candidato de la reforma Pat Buchanan, un número mayor al margen de victoria de la elección. Esto produjo que George W. Bush se impusiera en Florida y obtuviera los 25 representantes en el Colegio Electoral que definieron la presidencia en una elección muy pareja. Véanse el caso Bush vs. Al Gore (2000) y una evaluación del efecto de la boleta en Wand, Shotts y Mebane (2001).

de grupos específicos. Estas pueden deberse a la manipulación estratégica por parte de algún actor político para producir determinados efectos en el comportamiento de voto o los resultados, o simplemente a cuestiones de mala administración, falta de capacidad técnica o un error humano durante el proceso electoral, con efectos inciertos en el resultado. Entre las malas prácticas de segundo orden se encuentran la sobrerrepresentación distrital (*malapportionment*), las barreras excesivas para competir y ser electo, el sesgo partidario en los medios de comunicación, la difusión de *fake news*, la interferencia de países extranjeros, las políticas clientelares y patronazgo, la compra de votos, el diseño confuso del instrumento de votación, los problemas en los procedimientos de elección, la fiscalización, la transmisión de los resultados y la falta de accesibilidad en el cuarto oscuro, entre otros.

Tanto la idea de considerar el proceso electoral como uno que va más allá del día de la elección, así como la identificación de un conjunto más amplio de malas prácticas que afectan la formación y expresión de preferencias, resaltan la equidad en los términos de la competencia como una condición necesaria de elecciones libres e imparciales. Una forma permanente de inequidad en los términos de la competencia tiene que ver con el marco institucional.

Desde esa perspectiva, se considera que la influencia que los actores partidarios ejercen en la modificación de las instituciones, y sus legados a largo plazo, como el sesgo proficialista y la baja confianza en las instituciones, pueden afectar la calidad de la democracia. Cuando una regla se aplica de acuerdo con los intereses de un gobernante o de un partido, en detrimento de otros, se convierte en un instrumento de control político antes que un ejercicio de la ciudadanía (Simpser 2013).

Un argumento similar es aplicado a fenómenos como la compra de votos, el clientelismo y el patronazgo. Este tipo de prácticas, especialmente cuando son financiadas con fondos públicos, introduce inequidad en la competencia y establece una rendición de cuentas perversa, en la que son

los gobernantes quienes controlan a los electores, y no al revés, como esperan las teorías democráticas (Stokes 2005).

Finalmente, el enfoque de integridad electoral destaca la importancia del contexto político e institucional y la confianza de los actores en el proceso. La percepción de los ciudadanos, partidos, candidatos, dirigentes políticos y sindicales, académicos y medios de comunicación, así como de las asociaciones de la sociedad civil, tiene un efecto importante en la confianza y legitimidad del proceso electoral, y debería ser tratada como una variable independiente de las normas y garantías institucionales.

La evidencia empírica sugiere que las malas prácticas afectan la confianza en las elecciones y la legitimidad del régimen democrático. Se ha documentado, en comparaciones mundiales, que la percepción de falta de integridad electoral en los procesos comiciales socava la legitimidad pública de las autoridades, erosiona la satisfacción con la democracia y reduce la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos y en el Congreso (Norris 2014). Asimismo, muestra que la disposición de los ciudadanos para participar de los procesos comiciales está asociada con la percepción de imparcialidad y equidad de las elecciones, de modo que mientras mayor es la confianza en que estas son íntegras, mayor es el compromiso de los ciudadanos con el proceso democrático (Birch 2010).

En algunas ocasiones, la opinión pública acerca de la calidad de los comicios sigue reglas y ponderaciones distintas al debate de expertos electorales y autoridades públicas, por lo que la percepción social de la integridad de las votaciones puede converger o no con las condiciones efectivas de la gobernanza electoral.

Para ejemplificar ese argumento respecto a la importancia de la confianza y la percepción pública en el proceso electoral, Dieter Nohlen (2016) compara dos casos contrastantes. Uno es el de Alemania, país en el que los estándares internacionales no se cumplen en absoluto, a tal punto que el constitucionalista Hans Meyer lo califica como un “procedimiento electoral totalmente separado de cualquier revisión judicial [y, por eso, un] escándalo de Estado de derecho” (Meyer citado en Nohlen 2016, 443).

El órgano electoral que regula los comicios es una oficina no permanente, dependiente del Ministerio del Interior. El control del financiamiento partidario y de campaña recae en la presidencia del Parlamento, un órgano no judicial, sino político, con capacidad de imponer fuertes sanciones a los partidos políticos. El control de las elecciones lo ejerce una comisión del Parlamento recién electo, actuando como segunda instancia el Tribunal Constitucional Federal. Pese a la baja institucionalidad de las garantías para la integridad electoral, los votantes alemanes muestran una alta confianza en los resultados comiciales y las quejas son infrecuentes; es extremadamente raro que los partidos recurran las decisiones electorales al Tribunal Constitucional Federal, y los expertos ubican al país entre los primeros puestos del *ranking* de integridad comicial elaborado por The Electoral Integrity Project.

El otro caso contrastante es el de México, un país frecuentemente reconocido por su importante desarrollo e innovación en materia electoral. Durante los comicios de 2012, el candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), pidió un recuento completo de votos y reclamó por irregularidades, como el uso de fondos públicos en la campaña y la compra de votos por medio de tarjetas de regalos de la cadena de supermercados Soriana.

Durante la elección hubo manifestaciones masivas en Ciudad de México, algunas con violencia. Pese a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) rechazó las acusaciones por falta de pruebas, y que la misión de observación de la OEA calificó la elección como pacífica y ordenada y destacó al país por su nivel de profesionalidad electoral, parte de los actores políticos cuestionó los resultados y la legitimidad del nuevo gobierno, la opinión pública se dividió y los expertos de The Electoral Integrity Project calificaron la elección como de integridad moderada.

Para Nohlen (2016), el problema de la confianza pública en los resultados es una dimensión por atender y un activo por administrar cuidadosamente en los procesos electorales, en particular en América Latina, debido al

contexto sociocultural de desconfianza interpersonal, la percepción de altos índices de corrupción en la función pública, la falta de cultura institucional y la disposición de la gente para aceptar con facilidad que los políticos lesionen la ley cuando les conviene. Según el autor, tanto los políticos como los ciudadanos tienden a aceptar reglas informales y valores difundidos característicos de procesos electorales de mala calidad, como “el que hace trampa gana”, “el que coopta al árbitro gana”, y “el que utiliza la violencia gana”. Este escenario puede incentivar a los competidores para intentar influir o presionar a los árbitros con el fin de conseguir condiciones o resultados favorables, o a los perdedores a cuestionar la credibilidad de la elección como una estrategia de movilización política.

Ahora bien, entre los estándares internacionales para la celebración de elecciones libres y justas, existen algunos acuerdos fundamentales, como la periodicidad de las elecciones, la libertad, el sufragio igual, universal y no discriminatorio, la necesidad de garantías judiciales, la transparencia, la administración electoral imparcial e independiente, la seguridad y publicidad del escrutinio, la equidad de recursos para competir, el rango jerárquico y la claridad de las normas jurídicas electorales (ONU 1994; Gonçalves 2017).

Sin embargo, existe también un amplio margen de interpretación acerca de cómo estos principios deberían ser implementados por las autoridades públicas, lo que ha fundamentado el reclamo de distintos individuos y grupos a lo largo de la historia. En ese sentido, en el siguiente apartado se analizan los criterios y estándares en materia de integridad electoral establecidos en el marco del sistema interamericano de derechos humanos.

Regulación de los derechos políticos en el sistema interamericano

El artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la ley “puede” reglamentar el ejercicio y las oportunidades de los derechos políticos, consistentes en el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de represen-

tantes libremente elegidos, a votar y ser elegido en elecciones auténticas, y a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas. Según lo sostenido por la Corte IDH, este párrafo debe interpretarse en conjunto con los artículos 1 y 2, en los cuales los estados se comprometen no solo a garantizar los derechos y las libertades de los que trata la CADH, sino que asumen la obligación de adoptar las medidas legislativas y de otro carácter que sean necesarias para hacerlos efectivos; es decir, los estados miembro tienen una obligación positiva de regular (Corte IDH 2005 y 2008).

La aplicación de requisitos y procedimientos para elegir y ser elegido no constituye, por sí misma, una restricción indebida de los derechos que les son reconocidos a todos los ciudadanos. Por el contrario, el establecimiento de una regulación es un asunto imprescindible para la vigencia de los derechos políticos, debido a que estos

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 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 (Corte IDH, párrafo 27, 1986b).

De lo anterior se desprende también que no es posible aplicar al sistema electoral solamente las restricciones contempladas en el artículo 23, consistentes en edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. Deben establecerse reglas y procedimientos para permitir el ejercicio del voto, realizar el escrutinio y nombrar a las autoridades, crear organismos competentes, entre otras actividades necesarias para garantizar unas elecciones periódicas

auténticas; es decir, crear un marco legal e implementar de forma operativa un sistema electoral, en cuya definición no existe una única modalidad técnicamente posible, sino varias.

La CADH no impone un sistema electoral determinado ni reglas específicas acerca de cómo deberían ejercerse los derechos a votar y a ser elegido. Los estados se reservan la facultad de decidir soberanamente las particularidades del sistema electoral, de acuerdo con sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales. No obstante, sí se establecen lineamientos generales, con la modalidad de principios interpretativos y criterios de reglamentación, que deben cumplirse en el marco del respeto de los derechos humanos.

El sistema interamericano se basa en tres principios interpretativos, presentes en la gran mayoría de los instrumentos de derecho internacional público acerca de derechos políticos, que forman parte de la tradición constitucional de los países de la región: el democrático, el de efectividad y el de igualdad y no discriminación (Dalla Via 2011).

Según el principio democrático —o sistemático—, los derechos políticos deben entenderse en conjunto con otros derechos, y sus alcances tienen que dimensionarse en el contexto de la democracia.

En opinión de la Corte IDH:

el concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros (Corte IDH, párrafo 26, 1987).

En esta línea, la Corte Interamericana ha dicho que

los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con

otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático (Corte IDH, párrafo 140, 2008; Corte IDH, párrafo 171, 2010).

Por eso, de acuerdo con ese principio, la Carta Democrática Interamericana, en su artículo 1, consagra el derecho a la democracia y considera este régimen político como un punto de partida fundamental “para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas” (OEA, artículo 1, 2001), y en su artículo 7 establece que

es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos (OEA, artículo 7, 2001).

En el mismo sentido, la Corte IDH reafirma una visión sustantiva de la democracia al entender que

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 (Corte IDH, párrafo 143, 2008; Corte IDH, párrafo 143, 2011).

Por ello, la “democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte” (Corte IDH 1986a).

El segundo criterio interpretativo es el principio de efectividad. En el marco de la CADH, se afirma que los derechos políticos no solo deben ser reconocidos e interpretados en conjunto con el máximo nivel de derechos y libertades reconocidos formalmente. Se espera también que sus

efectos sean reales y efectivos para los ciudadanos, y que los estados realicen los cambios institucionales e implementen políticas públicas para garantizar su ejercicio pleno.

Dicho principio está consagrado como una obligación en el artículo 1 de la Convención Americana, en el cual se afirma que “los estados partes se comprometen a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidas” (OEA, artículo 1, 1969), y en su artículo 2, en el que señala que si el ejercicio de los derechos y las libertades a los que hace referencia la Convención no estuviese ya garantizado por el marco legal nacional, se comprometen a “adoptar las adecuaciones y medidas que fueren necesarias para hacerlos efectivos” (OEA, artículo 2, 1969).

Por su parte, el tercer principio es el de igualdad y no discriminación, consagrado en el artículo 24, en el cual se afirma que todas las personas son iguales ante la ley y que, en consecuencia, tienen derecho sin discriminación a igual protección, y en el artículo 1, en el que se garantizan los mismos derechos y libertades a todas las personas, 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.

En opinión de la Corte IDH:

[en] la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.⁴ Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico (Corte IDH, párrafo 184, 2005).

⁴ Según la Convención de Viena, acerca del derecho de los tratados, en su artículo 53, una norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*) es una aceptada y reconocida por la comunidad internacional de estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

Ese principio es fundamental para la protección de los derechos humanos y, por lo tanto, los estados tienen la obligación de no introducir regulaciones de carácter discriminatorio en su ordenamiento legal y de asegurar la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Un criterio es discriminatorio si introduce una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.

Además de los tres principios interpretativos —democrático, de efectividad y de igualdad y no discriminación—, la Corte Interamericana ha precisado las condiciones que deben cumplirse al momento de regular los derechos y las libertades consagrados en la Convención Americana. La facultad de los estados de regular los derechos políticos no es enteramente discrecional, sino que está limitada por los requisitos de legalidad, finalidad y necesidad y proporcionalidad, que, de no ser respetados, vuelven a la regulación ilegítima y contraria al respeto de los derechos humanos.

El requisito de legalidad significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción del ejercicio de un derecho humano deben estar claramente asentadas por la ley, como afirma el artículo 30 de la CADH. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal —dictada de acuerdo con las formas constitucionalmente previstas— y material —que decreta una norma de derecho de manera general y abstracta—, expedida por razones de interés general y aplicada conforme al propósito para el cual ha sido establecida.

El segundo requisito tiene que ver con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, la causa que se invoque para justificar la restricción debe estar entre las permitidas por la Convención Americana, ya sea en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos, como la protección del orden o la salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras, o bien en las normas que establecen finalidades generales legítimas, como los derechos y las libertades de las demás personas o las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.

Así, es importante notar que a instancias del artículo 29, acerca de las normas de interpretación, ninguna disposición de la CADH puede ser entendida con el sentido de permitir a alguno de los estados, grupos o personas suprimir o limitar el goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidos en la Convención, o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella.

Por último, la restricción de derechos no solo debe ser legal y seguir una finalidad legítima, sino que también debe ser necesaria y proporcional a los objetivos que invoca. En esta línea, la Corte IDH (2008) ha sostenido en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* que, para que una restricción sea permitida a la luz de la Convención, tiene que probarse claramente que:

- 1) Está orientada a satisfacer una necesidad social imperiosa.
- 2) Es la que restringe en menor grado el derecho protegido.
- 3) Se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.

Cada uno de esos ítems debe ser justificado y, ocasionalmente, puede ser auditado y contrastado con la evidencia científica.

Autenticidad de las elecciones

La Convención Americana ha consagrado el derecho de los ciudadanos a votar y ser elegido “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” (OEA, artículo 23, 1969), mientras que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 reconoce el derecho de todas las personas legalmente capacitadas a participar en “elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres” (OEA, artículo XX, capítulo primero, 1948). Asimismo, la Carta Democrática Interamericana establece que son características esenciales de la democracia representativa las elecciones “periódicas, libres, justas y

basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo” (OEA, artículo 3, 2001).

En ese sentido, la CIDH y la Corte IDH han desarrollado su interpretación del contenido de las elecciones auténticas, genuinas y justas en distintos informes acerca de la situación de los derechos humanos, en contextos democráticos y autoritarios,⁵ así como en los casos *Yatama vs. Nicaragua* (2005), *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008), *Cepeda Vargas vs. Colombia* (2010) y *López Mendoza vs. Venezuela* (2011).

En esos documentos se ha sostenido que, desde la perspectiva de los derechos humanos, las elecciones auténticas y justas involucran dos conjuntos diferentes de condiciones. En primer lugar, los procesos electorales deben desarrollarse en un contexto que garantice que las diferentes agrupaciones políticas participen en condiciones equivalentes.

En línea con el principio democrático, entre las condiciones generales del proceso electoral se encuentran los derechos a votar y a ser elegido; de libertad personal; de circulación y residencia; de reunión; de asociación, y de libertad de opinión, expresión, información y acceso a los medios de comunicación en condiciones equitativas. Además, para garantizar la efectividad de estos derechos deben estar aseguradas la igualdad ante la ley, la protección judicial y las garantías judiciales.

La plena vigencia de tales derechos y libertades supone también la ausencia de actos de violencia y persecución contra dirigentes, presos o exiliados políticos; de presión, intimidación o coerción sobre los electores; del estado de sitio y leyes de carácter represivo; de la proscripción o disolución

⁵ *Informe anual 1982-1983, Informe anual 1983-1984, Informe anual 1986-1987, Informe anual 1987-1988; Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador* (1978); *Séptimo informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba* (1983); *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile* (1985); *Informe especial sobre Paraguay* (1987); *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá* (1989); *Informe de fondo México* (1990 y 1991); *Informe de país México* (1998); *Informe de país Colombia* (1999); *Informe de país Perú* (2000); *Informe de país Venezuela* (2009 y 2018).

de agrupaciones políticas, y del control directo o indirecto de los medios de comunicación por parte del gobierno.

Entre las condiciones generales se encuentran también las demás características descritas en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas, y la separación e independencia de los poderes públicos.

Otro aspecto de la autenticidad de las elecciones tiene que ver con la organización del proceso electoral y la realización de la votación en sí misma. Esto incluye los elementos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y ejecuta las acciones propias del acto comicial, es decir, aquellos relacionados de manera directa e inmediata con la emisión y el recuento de los votos.

En relación con lo anterior, y de acuerdo con los principios interpretativos y los criterios de regulación, la CIDH ha sostenido la importancia de contar con un registro electoral transparente y condiciones no restrictivas para inscribirse en él; con la conformación de mesas electorales con presencia de los partidos políticos; con la existencia de boletas electorales comprensibles y carentes de influencia sobre el elector, y con los mecanismos transparentes para la emisión y el recuento del voto.⁶

Asimismo, la Comisión ha analizado con mayor profundidad tres aspectos que resultan indispensables para garantizar la autenticidad de los procesos comiciales, como son la conformación e independencia de los organismos de administración electoral; el rol que cumplen la justicia y la tipificación de delitos electorales en la protección de derechos y el combate de las malas prácticas, y la gobernanza electoral en países federales.

⁶ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha analizado, con mayor profundidad, cuestiones referidas a la integridad de los procesos electorales y las malas prácticas desde la perspectiva de los derechos humanos en los informes de Paraguay (1987b), México (1990, 1991 y 1998), Perú (2000) y Venezuela (2009 y 2018).

Uno de los principales temas abordados por la CIDH al respecto ha sido el de la composición de los órganos de administración electoral, de los cuales, en términos generales, se espera que actúen con imparcialidad y en cuya composición estén representados todos los partidos políticos.

En el *Informe especial sobre Paraguay* de 1987, por ejemplo, se ha observado con preocupación la falta de independencia de los órganos electorales.⁷ Según el sistema de representación proporcional adoptado en aquel momento, se asignaban dos tercios de los cargos al partido que hubiese obtenido el mayor número de votos válidos; así, se le adjudicaban los dos tercios de las bancas de senadores, diputados o convencionales constituyentes, y la misma proporción de los miembros de las juntas municipales y las juntas electorales. Estas últimas eran las encargadas de organizar los comicios y designar a las autoridades de las mesas de votación, y estaban presididas por el juez de paz o el juez en lo civil de la localidad, quienes eran designados por el presidente de la república por un periodo de cinco años y “reelegibles”, también por el presidente, por un periodo igual, con lo que su comportamiento quedaba subordinado de manera directa a él.

En opinión de la CIDH:

[el] sistema instituido a través del Estatuto Electoral [...] desnaturaliza gravemente el proceso electoral pues entrega a un partido no solo la mayoría

⁷ En el informe de 1987, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos describe la articulación de todos los poderes del Estado, los medios de comunicación y las oportunidades de negocios en los siguientes términos: “El Partido Colorado es la base organizativa que ha permitido lograr las adhesiones que el Gobierno paraguayo requiere para mantener la imagen de haberse originado en el voto popular. El Partido, así, es el que canaliza los diversos incentivos que el ejercicio del poder le permite administrar. Según diversas fuentes, este tipo de incentivos van desde el logro de posiciones burocráticas en el aparato estatal hasta la concesión de obras públicas y puestos de ingreso a la universidad. La pertenencia al partido Colorado es indispensable para lograr ascensos en la carrera militar y, según información proporcionada a la Comisión, el Estado actúa como agente de retención de las cuotas de sus afiliados, descontándoselas de los sueldos que les corresponden como servidores públicos. Al Partido Colorado también pertenecen las personas que controlan los medios de comunicación y el propio Partido tiene programas diarios que se transmiten en cadena nacional” (CIDH 1987b, 6).

absoluta de los órganos legislativos, sino también de los organismos encargados de organizar el proceso electoral. Este sistema carece, por tanto, de los necesarios controles institucionales que permiten garantizar la pureza de los actos electorales (CIDH 1987b, 5).

En el mismo sentido, la Comisión destacó la falta de independencia de los organismos electorales y otras irregularidades en sus informes acerca de las elecciones subnacionales de Chihuahua, Durango y Nuevo León hacia finales de las décadas de 1980 y 1990.⁸

En el caso de Durango, en voz de los denunciantes, destaca que

[la] Comisión Estatal Electoral [...] estará integrada por el Secretario General de Gobierno que es también su presidente y que es designado por el Gobernador del Estado de Durango por lo cual es lógico que la designación recaiga en un miembro del PRI. La integrarán también dos representantes del Poder Legislativo que, por ser mayoría el PRI, pertenecen al partido de Gobierno; dos magistrados del Supremo Tribunal de Justicia designados por el pleno de ese Tribunal, cuyos integrantes son nombrados por el Gobernador del Estado (del PRI) con la aprobación del Congreso (controlado por el PRI); un representante del Ayuntamiento del Municipio de la Capital (que en esta ocasión fue de manera excepcional designado un representante del PAN); un representante de cada uno de los partidos políticos (4 de oposición más el PRI y 4 aliados de éste según el reclamante); un

⁸ Como un ejemplo de las irregularidades denunciadas, en el caso de las elecciones para la gobernación de Chihuahua en 1986, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destacó el reclamo acerca de diversos hechos a lo largo de todo el proceso electoral “durante la campaña electoral —empleo de fondos y otros recursos públicos, presiones para coartar la libertad de expresión, eliminación de personas de los padrones electorales, empadronamiento de personas inexistentes, creación y cancelación arbitraria de casillas electorales— y durante el acto electoral —rellenado de urnas; apertura anticipada de casillas electorales; cambio de ubicación de casillas electorales; negativa a reconocer representantes de partidos de oposición; fuerte presencia de militares y policías en el día de la elección cuyo control fue asumido por el Gobernador del Estado y por el Presidente de la Comisión Estatal Electoral, ambos del PRI, encargados de la custodia del proceso y de las urnas” (CIDH, párrafo 10, 1990).

notario público que actuará como Secretario (el ejercicio notarial se ejecuta por delegación del Gobernador del Estado). Sostiene el reclamante que tal composición concede al PRI un control total del organismo electoral mencionado (CIDH, párrafo 10, 1990).

Mientras que en Chihuahua

es el Congreso del Estado de Chihuahua el que se constituye en Colegio Electoral para calificar las elecciones y ante el mismo se presentaron las denuncias correspondientes, las que fueron rechazadas. Por disposición de la Constitución del Estado de Chihuahua, la decisión del Colegio Electoral es definitiva e inapelable (CIDH, párrafo 18, 1990).

Al margen de la inconveniencia de que el control del proceso electoral recaiga en un órgano político, como el Congreso del estado, se señala que la oposición no cuenta con representación en el Parlamento ni con un recurso efectivo y rápido para reclamar.

Por su parte, en el *Informe de México* de 1991, acerca de las elecciones en Nuevo León, la CIDH retomó el reclamo de los peticionantes, quienes sostuvieron que:

El Tribunal Electoral creado por la Ley Electoral carece de facultades para resolver efectivamente las cuestiones suscitadas ante él puesto que las únicas pruebas que puede considerar son las documentales públicas que, de conformidad con el Código Civil, sólo pueden ser expedidas por las autoridades locales o por notarios públicos cuyo ejercicio profesional depende del reconocimiento otorgado por el Gobernador del Estado. Según los reclamantes, tanto el Tribunal Electoral (designado por el Gobierno) como el Congreso (controlado por el Partido en el poder) actúan como juez y parte en las controversias electorales. Ello es lo que determina que no exista un tribunal imparcial e independiente (CIDH, párrafo 11, 1991).

De ese modo, la Comisión señaló que es facultad del Estado determinar la modalidad y naturaleza que deben asumir los organismos electorales

siempre y cuando tales organismos, en sí mismos y en relación con el sistema en el que operan, garanticen el ejercicio de los derechos políticos a través de la independencia e imparcialidad con que desempeñen sus funciones [y que en estos casos] la Comisión Interamericana encuentra atendibles las observaciones formuladas por los reclamantes al respecto (CIDH 1991, 51).

Otro tema acerca del que la CIDH y la Corte IDH se han pronunciado con detalle es el rol de la justicia electoral. Por una parte, se ha manifestado la incompatibilidad con los términos de la CADH respecto a que los derechos políticos sean restringidos por órganos administrativos, y se ha recordado la importancia de contar con recursos sencillos, rápidos y efectivos para reclamar. Ningún derecho político puede ser restringido por la vía de sanción sin condena, por juez competente, en proceso penal, con pleno respeto de la protección judicial y de las garantías judiciales. Esta característica resulta crucial para proteger las condiciones generales del proceso electoral.

A su vez, se ha enfatizado la importancia de establecer delitos electorales y sanciones efectivas para corregir las malas prácticas que afecten la equidad, la transparencia y otras irregularidades en el proceso comicial, como la compra de votos. Es decir, aquellos aspectos vinculados de manera directa e inmediata con la emisión y el recuento de los votos.

Al respecto, se ha sostenido que la justicia penal resulta poco confiable, creíble y efectiva para establecer sanciones correctivas, lo que puede interpretarse como una opinión favorable para el desarrollo de la justicia electoral y de sanciones administrativas que no restrinjan los derechos políticos, según las particularidades de cada sistema electoral.

En ese sentido, en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, la Corte IDH (2011) argumentó acerca de la inconveniencia de que los delitos electorales

sean penados por órganos administrativos. El tribunal analizó la inhabilitación impuesta a Leopoldo López y la consiguiente imposibilidad de que registrara su candidatura a cargos de elección popular en 2008, por decisión de la Contraloría General de la República, un organismo dependiente del Poder Ciudadano, que supervisa el uso de los fondos públicos en todos los ámbitos. López fue acusado por dos causas relacionadas con el conflicto de intereses y el uso indebido del presupuesto en sus tareas como ex empleado de la petrolera estatal Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA), y como alcalde de Chacao, respectivamente.

La Corte IDH entiende que una restricción de los derechos políticos por la vía de sanción solo es compatible con la CADH si se trata de una “condena, por juez competente, en proceso penal” (OEA, artículo 23, 1969). En este caso, ninguno de esos requisitos se cumplió, ya que el órgano que impuso las sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención. Por tanto, resolvió que Venezuela violó el derecho a ser elegido y a las garantías judiciales contra Leopoldo López.⁹

En tanto, en el fallo *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008), se destacó que aunque México no violó, en perjuicio de Jorge

⁹ Al respecto de la inhabilitación de 400 personas durante el proceso de 2008, entre las que se encontraba Leopoldo López, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que “la sanción accesoria de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas impuesta por el Contralor General de la República, es de naturaleza materialmente jurisdiccional y tuvo como objeto ejercer el poder punitivo del Estado, característica inherente al ámbito penal. Esto en virtud de que la afectación que produjo la sanción es por naturaleza de carácter penal al configurarse, conforme al artículo 23.2 de la Convención, una inhabilitación al derecho político de postularse a un cargo de elección popular. Conforme a lo establecido por la Corte Interamericana, las sanciones administrativas que muestran ser de similar naturaleza a las penales “implican un menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten en estricto respeto de los derechos básicos de las personas [...] (Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, párr. 106.)” (CIDH, párrafo 65, 2009).

Castañeda Gutman, el derecho político a ser elegido, sí lo hizo respecto al derecho a la protección judicial, en la medida en que no proveía a los ciudadanos de un recurso rápido, sencillo y efectivo para proteger los derechos políticos, como establece el artículo 25 de la CADH.

Por su parte, en el *Informe de país México* de 1998, la CIDH ha recomendado una definición clara de los delitos electorales y de mecanismos que garanticen su sanción efectiva a diferentes malas prácticas, como el uso electoral de los programas públicos, el clientelismo, la compra de votos, el patronazgo y otras formas de coerción, en los siguientes términos:

Deben establecerse mecanismos de sanción a toda forma de coerción o inducción del voto, derivada de la relación laboral, de la agremiación social o del disfrute de un bien o servicio público; y por último, está pendiente la instalación de las garantías y mecanismos para evitar que se identifiquen los programas públicos con los programas de partidos, y para impedir que aquellos sean utilizados con fines electorales. [...] Las falencias mencionadas deben corregirse con prontitud, pues en caso contrario, la inequidad, la falta de transparencia, la parcialidad y la violación a la libertad y secreto del voto, pueden ser nuevamente determinantes en los resultados de las elecciones (CIDH, capítulo VI, 1998, 463-4).

Respecto a la aplicación de las sanciones, en el *Informe de fondo México* de 1990, la Comisión expresa su opinión acerca de la inconveniencia de que las faltas y los delitos electorales sean juzgados como delitos penales por su falta de eficacia. Se observa que

se verifica una tendencia de los ciudadanos afectados a denunciar penalmente las irregularidades. Sin embargo, cabe advertir que la aplicación de la justicia en esta materia aparece poco confiable, creíble y efectiva (CIDH, capítulo VI, párrafo 464, 1998).

Finalmente, la CIDH se ha pronunciado también acerca de la gobernanza electoral en países federales y la necesidad de garantizar el goce igualitario de derechos políticos a todos los ciudadanos, independientemente de su lugar de residencia, en línea con el principio de igualdad y no discriminación.

Esa obligación del gobierno central de garantizar un piso mínimo de derechos en todo el territorio, incluso en países federales, se contempla en el párrafo segundo del artículo 28 de la CADH, el cual establece que

con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención (OEA, artículo 28, párrafo segundo, 1969).

Asimismo, guarda correspondencia con el artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), que sostiene que “las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna” (ONU, artículo 50, 1996).

En ese sentido, el *Informe de país México* de 1998 destacó que las reformas sucedidas durante esos años constituyeron un significativo avance para el pleno ejercicio de los derechos humanos de naturaleza política, aunque los cambios se limitan al ámbito federal, mientras que

los principales problemas electorales en México (tensiones locales, peso del caudillismo sobre la voluntad del elector, desarrollo de nuevas organizaciones independientes, etc.) han ocurrido en el ámbito de los estados miembros de la Federación [y, por tanto, considera necesaria] una diligente supervisión para que las entidades locales cumplan con lo estipulado

en el artículo 115 de la Constitución [que sostiene que] los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre (CIDH, capítulo VI, párrafo 454, 1998).

Con anterioridad, la Comisión Interamericana había expresado, en oportunidad de los reclamos de dirigentes opositores de tres estados por las elecciones locales de México, que el artículo 28, párrafo 2, de la Convención Americana requiere que el gobierno central adopte las medidas necesarias para que los gobernantes de los estados de la Federación cumplan con los derechos comprometidos por el país, y que

[alegar] que los derechos reconocidos en ella recién tendrán validez si los estados de la federación adoptan la legislación pertinente, conduciría a relevar al gobierno central de sus obligaciones bajo la Convención y podría dejar a las personas privadas de protección internacional. Tal interpretación, además, iría en contra de lo dispuesto por el Artículo 29.a. de la Convención según el cual “Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes... suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención” (CIDH, párrafo 41, 1991).

De ese modo, la CIDH deja en claro que el federalismo no puede ser una excusa para limitar la vigencia y efectividad de los derechos políticos. En palabras del constitucionalista Alberto Dalla Via:

El “federalismo electoral” supone la necesidad de coordinar los aspectos que surgen de las competencias propias de las provincias [...], con el estándar mínimo en materia de derechos políticos al que tiene derecho todo ciudadano (Dalla Via 2018, 2).

Conclusiones

La Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce a todos los ciudadanos el derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directa o, por medio de representantes, libremente 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” (CADH, artículo 23, 1969). En el mismo sentido, la Carta Democrática Interamericana caracteriza como un elemento esencial de la democracia la “celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo” (OEA, artículo 3, 2001).

Los derechos a votar y ser elegido, así como la realización de elecciones auténticas y justas, requieren que los estados establezcan reglas y procedimientos que los hagan efectivos; sin embargo, la capacidad de los estados para regular en la materia no es enteramente discrecional. El sistema interamericano instituye lineamientos generales que definen las condiciones y los criterios conforme a los cuales debe ser elegido un sistema electoral entre varias opciones disponibles y de acuerdo con las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales de los países.

En esa línea, el trabajo analizó los criterios acerca de la integridad de los procesos electorales desarrollados en el marco de la CADH, a partir de los fallos y las opiniones consultivas de la Corte IDH y los informes y las recomendaciones de la CIDH desde la década de 1980.

Se argumentó que los criterios de regulación de los derechos políticos parten de los tres principios interpretativos de la Convención Americana: el democrático, el de efectividad y el de igualdad y no discriminación.

Asimismo, se adujo que en el sistema interamericano las reglamentaciones de derechos políticos deben satisfacer los requisitos de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad, según los cuales se entiende que las restricciones tienen que ser de carácter general, ser sancionadas en un proceso legislativo regular, proteger un bien legítimo consagrado en la

Convención Americana, satisfacer una necesidad social imperiosa, y demostrar que la opción elegida es la que restringe en menor grado el derecho protegido y que se ajusta estrechamente al fin que persigue. Cada uno de estos ítems debe ser justificado y, ocasionalmente, puede ser auditado y contrastado con el conocimiento académico y la evidencia científica.

A partir de los principios interpretativos y los criterios para regular, la Corte IDH delimitó dos tipos de condiciones que hacen operativo el concepto de elecciones auténticas y justas. En primer lugar, se implementaron requisitos generales que garantizan que las diferentes agrupaciones políticas participen en circunstancias equivalentes, y que se relacionan directamente con un contexto de plena vigencia de los derechos y las libertades consagrados por la Convención. Por otro lado, se indicaron algunos lineamientos marco respecto a las condiciones que debería cumplir la organización del proceso electoral y la realización de la votación en sí misma, especialmente acerca de la composición de los organismos electorales, los delitos electorales y penales, y la gobernanza electoral en países federales.

Al respecto, se destacó la importancia de contar con organismos electorales independientes y con participación de todos los partidos políticos. También se señaló la incompatibilidad con la CADH de que los derechos políticos sean restringidos por la vía de sanción mediante procesos administrativos, y la relevancia de contar con recursos sencillos, rápidos y efectivos para reclamar. Asimismo, se consideró la necesidad de establecer delitos electorales y sanciones efectivas para desincentivar las malas prácticas electorales, y se dijo que la aplicación de la justicia penal en esta tarea resulta poco confiable, creíble y efectiva. Finalmente, la Corte IDH sostuvo que el federalismo no puede ser una excusa para tolerar restricciones excesivas en los estados o las provincias y remarcó el compromiso irrenunciable del gobierno central de garantizar el disfrute igualitario de derechos políticos en todo el territorio, con independencia del lugar de nacimiento o la residencia de los ciudadanos y de la división de competencias entre los ámbitos de gobierno en un país federal.

De este modo, el trabajo contribuyó a sistematizar los estándares acerca de las formas de regular y proteger los derechos políticos y garantizar la igualdad, la transparencia y la equidad del proceso electoral en el marco del respeto a los derechos humanos, y que forman parte del patrimonio electoral interamericano.

Esos criterios fortalecen la perspectiva de la integridad electoral en la medida en que establecen las condiciones que los estados parte de la Convención Americana deben tener en cuenta en el momento de realizar reformas políticas y administrar el sistema electoral.

Fuentes consultadas

- Andrade Monteiro, Vítor de. 2015. "Direitos humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos". *Revista IIDH* 61 (enero-junio): 173-200.
- Birch, Sarah. 2010. "Perceptions of electoral fairness and voter turnout". *Comparative Political Studies* 43 (diciembre): 1601-22.
- . 2011. *Electoral malpractice*. Nueva York: Oxford University Press.
- Buquet, Daniel. 2007. "Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16 (enero-diciembre): 35-49.
- CIDH. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 1978. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador*. Washington, DC: CIDH.
- . 1983a. *Informe anual 1982-1983*. Washington, DC: CIDH.
- . 1983b. *Séptimo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba*. Washington, DC: CIDH.
- . 1984. *Informe anual 1983-1984*. Washington, DC: CIDH.
- . 1985. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. Washington, DC: CIDH.
- . 1987a. *Informe anual 1986-1987*. Washington, DC: CIDH.
- . 1987b. *Informe especial sobre Paraguay*. Washington, DC: CIDH.
- . 1988. *Informe anual 1987-1988*. Washington, DC: CIDH.
- . 1989. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá*. Washington, DC: CIDH.

- . 1990. *Informe de fondo México*. Washington, DC: CIDH.
- . 1991. *Informe de fondo México*. Washington, DC: CIDH.
- . 1998. *Informe de país México*. Washington, DC: CIDH.
- . 1999. *Informe de país Colombia*. Washington, DC: CIDH.
- . 2000. *Informe de país Perú*. Washington, DC: CIDH.
- . 2009. *Informe de país Venezuela*. Washington, DC: CIDH.
- . 2018. *Informe de país Venezuela*. Washington, DC: CIDH.
- Collier, David y Steven Levitsky. 1997. "Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research". *World Politics* 49.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1986a. Opinión consultiva OC-6/86 del 9 de mayo. La expresión *leyes* en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- . 1986b. Opinión consultiva OC-7/86 del 29 de agosto. Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (artículos 14.1, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_07_esp.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- . 1987. Opinión consultiva OC-8/87 del 30 de enero. El *habeas corpus* bajo suspensión de garantías (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_08_esp.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- . 2001. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de febrero. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- . 2005. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio. Serie. C, No. 127. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- . 2008. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto. Serie C No. 184. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- . 2010. Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de mayo. Serie C, No. 213.

- Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_213_esp.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- . 2011. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre. Serie C, No. 233. Disponible en https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- Dahl, Robert. 1973. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dalla Via, Alberto. 2011. “Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 8 (diciembre): 15-79.
- . 2018. Particularidades del derecho electoral. Sesión privada “Comunicación en la Academia Nacional de Derechos y Ciencias Sociales”, 13 de septiembre, en Buenos Aires, Argentina.
- Declaración de Santiago de Chile. 1959. Chile: OEA.
- Freidenberg, Flavia. 2013. “La calidad de las elecciones en América Latina”. *Mundo Electoral* 18 (septiembre): 77-81. [Disponible en <https://revistamundoelectoral.com/wp-content/uploads/2018/03/Mundo-Electoral-18.pdf>].
- y Tomas Došek. 2016. Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, eds. Kevin Casas Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz Pogossian y Raquel Chanto. Washington, DC: Secretaría General de la OEA.
- Gonçalves Figueiredo, Hernán. 2017. *Derecho electoral. Principios y reglas. Teoría y práctica del régimen electoral y de los partidos políticos*. 2.ª ed. Buenos Aires: Di Lalla.
- Levitsky, Steven y Lucan Way. 2004. “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”. *Estudios Políticos* 24 (enero-junio): 159-76.
- Linares Quintana, Segundo. 1953. *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*. T. II. Buenos Aires: Editorial Alfa.
- Méndez de Hoyos, Irma. 2017. “La manipulación del marco legal de las elecciones en América Latina entre 2000 y 2012: Una aproximación metodológica”. *Foro Internacional* LVII (julio-septiembre): 640-85.
- Nohlen, Dieter. 2016. Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. En *Principio mayoritario, jurisdicción constitucional e integridad elec-*

- toral. Tres ensayos*, 69-90. México: UNAM/Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- , Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, comps. 1998. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IIDH/IDEA Internacional/TEPJF/IFE/FCE.
- Norris, Pippa. 2014. *Why electoral integrity matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2015. *Why elections fail*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 2017. *Strengthening electoral integrity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad* 128 (noviembre-diciembre): 62-87.
- OEA. Organización de los Estados Americanos. 1948. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/3768.pdf> (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- . 1969. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- . 2001. Carta Democrática Interamericana. Disponible en https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1966. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=26059&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- . 1969. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Disponible en https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf (consultada el 30 de septiembre de 2020).
- . 1994. *Human rights and elections. A handbook on the legal, technical and human rights aspects of elections*. Nueva York y Génova: ONU.
- Picado, Sonia. 1998. Derechos políticos como derechos humanos. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 48--59. México: FCE.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin, eds. 1999. *Democracy, accountability, and representation*. Vol. 2. Cambridge: Cambridge University Press.

- Salas Cruz, Armando. 2014. "La Carta Democrática Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos". *Cuestiones Constitucionales* 31 (julio-diciembre): 185-235.
- SCOTUS. Corte Suprema de los Estados Unidos. 2000. Caso Bush *et al.* v. Gore *et al.* Disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/98/case.pdf> (consultada el 27 de junio de 2019).
- Simpser, Alberto. 2013. *Why governments and parties manipulate elections. Theory, practice, and implications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stokes, Susan. 2005. "Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina". *American Political Science Review* 99 (agosto): 315-25.
- The Electoral Integrity Project. Disponible en <https://www.electoralintegrityproject.com/> (consultada el 26 de septiembre de 2019).
- Vásquez Agüero, Piero. 2014. *Derechos humanos y democracias interrumpidas: la protección de la democracia en la OEA a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*. Tesis de magíster en Derechos Humanos, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Wand, Jonathan, Kenneth Shotts, Jasjeet Sekhon y Walter Mebane. 2001. "The butterfly did it: The aberrant vote for Buchanan in Palm Beach County, Florida". *American Political Science Review* 95 (diciembre): 793-810.
- Zovatto, Daniel. 2018. "El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la tercera ola democrática". *Revista de Derecho Electoral* 25 (enero-junio): 1-26.