

Fidelidades democráticas. La participación política del servicio público en condiciones de democracia directa

Democratic Faithfulness. The Political Participation of Public Service under Conditions of Direct Democracy

Fidélités démocratiques. La participation politique de la fonction publique en mesure de démocratie directe

José Luis Caballero Ochoa*

Daniel Antonio García Huerta**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La protección de los derechos humanos frente a esquemas de violencia política: una introducción a las salvaguardas democráticas*. III. *Las salvaguardas para el ejercicio de los derechos políticos en el marco de referendos revocatorios*. IV. *Las salvaguardas para el ejercicio de los derechos políticos en referendos revocatorios tratándose de servidores públicos: pautas para su interpretación desde un enfoque de derechos humanos*. V. *Conclusión*. VI. *Bibliografía*.

* Doctor en derecho por la UNED de España. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 2. Es académico-investigador titular en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, donde actualmente se desempeña como director del Departamento de Derecho. Es miembro de la Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción, así como del Comité Académico y Editorial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

** Maestro en derechos humanos y garantías por el ITAM; maestro en derechos humanos por la Universidad de Edimburgo y doctorando en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente se desempeña como profesor y asistente de investigación en el Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, y como asesor legislativo en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados.

El presente texto representa una versión adaptada del peritaje presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Rocío San Miguel y otras vs. Venezuela*. Las ideas expuestas únicamente reflejan la posición personal de los autores y no prejuzgan sobre los criterios que dicho tribunal pueda adoptar.

Artículo recibido el 28 de junio de 2017

Aprobado para publicación el 25 de septiembre de 2017

Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XVIII, 2018, pp. 371-407
Ciudad de México, ISSN 1870-4654

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*

Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

RESUMEN: El escenario actual de la democracia en Latinoamérica se enfrenta a dos fenómenos importantes que han trasladado su titularidad de la sociedad en general a instituciones gubernamentales, con lo que se ha reducido su utilidad y legitimidad en el plano político-social. Por un lado, los esquemas democráticos parecen encarar un esquema de instrumentalización que los reduce a la celebración de actividades electorales a través de la emisión de un voto, y, por el otro, a una situación de secuestro que la priva de sus atributos esenciales para el desarrollo de la libre participación política de la sociedad. Con ello, se tiende a creer que, en el marco de los procesos democráticos, se debe ser fiel a quien detente el poder para la organización de esta democracia orquestada y no a quien originariamente corresponde la posibilidad de decidir: al pueblo. Sobre esta base, el presente texto analiza las salvaguardas que, en el marco de un Estado democrático y constitucional, deben existir para garantizar el ejercicio de los derechos políticos sin temor a represalias, específicamente en el marco de referendos revocatorios en los que participan servidores públicos.

Palabras clave: derechos políticos, democracia, referendos revocatorios, salvaguardas políticas, represalias, violencia electoral, derechos humanos, servidores públicos.

ABSTRACT: The actual scenario of democracy in Latin-America deals with two particular phenomena that have shifted its holding from the people towards the government. On the one hand, democracy faces a scheme of instrumentalisation that reduces its nature to ballot casting during elections. On the other, it has been deprived of the essential elements that make free political participation a reality. As a consequence, society tends to think it must be faithful to who holds the power to organise an instrumental democracy, and not to who originally has the chance to decide: the people. This paper analyses the political and legal safeguards that must exist in a constitutional democracy in order to guarantee the exercise of political rights without fear of reprisals, particularly on those democratic exercises related to recalls and to the political participation of public servants.

Key words: political rights, democracy, recalls, political safeguards, reprisals, electoral violence, human rights, public servers.

RÉSUMÉ: La démocratie actuelle dans le contexte latino-américain est confrontée à deux phénomènes majeurs qui ont transféré la propriété du peuple aux institutions de gouvernement, donc réduit leur utilité et sa légitimité au niveau politique sociale. D'une part, les régimes démocratiques semblent faire face à un modèle de instrumentalisation qui réduit la tenue d'activités électorales pour une voix et, d'autre part, ils faire face à une enlèvements qui le prive de ses attributs essentiels pour développer la participation libre de la société. Ainsi, il y a une tendance à croire que, dans les processus démocratiques, on doit être fidèle à qui détient le pouvoir pour l'organisation de cette démocratie orchestrée et non à qui correspond originalement la possibilité de décider: le peuple. Sur cette base, ce document analyse des sauvegardes que doit exister dans un État démocratique et constitutionnel pour garantir l'exercice des droits politiques sans craindre de représailles, en particulier dans le contexte des référendums révocatoires sur les fonctionnaires impliqués.

Mots-clés: les droits politiques, la démocratie, les référendums révocatoires, les garanties politiques, représailles, la violence électorale, droits de l'homme, les fonctionnaires.

I. INTRODUCCIÓN

El contexto latinoamericano ha transitado por un camino accidentado para lograr que sus sociedades funcionen como auténticas democracias constitucionales, bajo las que se protejan derechos fundamentales y se limite y controle el poder político; y, en las que incluso se generen límites y contrapesos entre los poderes e instituciones que conforman al Estado, con el objetivo de garantizar los derechos humanos. Con ello, se ha intentado marcar un límite considerablemente tangible a la posible reproducción de esquemas autoritarios y dictatoriales que marcaron el rumbo de las sociedades latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX, a la vez que se ha buscado generar esquemas de participación política de más amplio espectro.

Hoy por hoy, puede decirse que el clima democrático que se vive actualmente en Latinoamérica guarda importantes diferencias con el experimentado cincuenta años atrás. Los riesgos presentes de la democracia y de los procesos políticos de participación ya no devienen necesariamente de esquemas autoritarios o militarizados, sino que han adquirido matices más sofisticados que hacen de su identificación, análisis y combate un asunto complicado. Si bien, las sociedades latinoamericanas han intentado combatir estos riesgos a través de la generación de esquemas institucionales autónomos y ciudadanos, lo cierto es que el reforzamiento institucional de las estructuras y procesos democráticos no ha sido directamente proporcional a un desarrollo sofisticado del ejercicio libre y efectivo de ciertos derechos políticos, así como de aquellos que le son conexos; por ejemplo, la libertad de expresión, el acceso a la información o de asociación, entre otros.

Esto no significa, necesariamente, que en el ámbito latinoamericano no hayan existido avances considerables sobre el tema,¹ sino únicamente que su desarrollo se ha visto limitado a esquemas tradicionales que durante años han pretendido acotar su expansión y su implementación. De este modo, puede

¹ Para mayor referencia sobre los avances logrados en esta materia, especialmente en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, véase Caballero Ochoa, José Luis y Rábago Dorbecker, Miguel, "Artículo 23. Derechos políticos", en Steiner, Christian y Uribe, Patricia, (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer-Plural Editores, 2014.

decirse que los esquemas democráticos latinoamericanos se han visto inmersos en una clase de reduccionismo participativo que, por un lado, abrevia su desarrollo a esquemas estrictamente electorales y, por el otro, ubica a quienes participan en ellos como sujetos-ciudadanos despojados de un entorno particular, es decir, como entes neutralizados a quienes deben aplicarse los mismos estándares de salvaguarda para el ejercicio de sus derechos políticos.

En el primer caso, las consideraciones democráticas han estado impregnadas por una concepción que pretende limitar los procesos políticos a mecanismos procedimentales para la elección de representantes. Bajo esta perspectiva, el Estado ha concentrado gran parte de sus esfuerzos y recursos en crear y defender instituciones y procesos electorales de costos exorbitantes que implican grandes campañas que mercantilizan los procesos democráticos desde una perspectiva neoliberal² y que terminan por incentivar percepciones de desconfianza y poca legitimación de tales ejercicios.³ Si bien este fenómeno suele ser deudor de una necesidad surgida de contextos claros de manipulación electoral y ausencia de controles sobre el acceso a medios de comunicación —justo como ha ocurrido en México—, también es cierto que no termina por fraguar dimensiones más amplias de participación política.

Ante este escenario, la propagación de mecanismos de democracia directa, tales como el plebiscito, el referéndum o la consulta popular, puede representar una opción viable para rescatar las condiciones democráticas de una comunidad, siempre que éstos puedan ajustarse a las demandas y necesidades particulares de cada entorno sociopolítico, y siempre que se aseguren las debidas salvaguardas para evitar el secuestro de sus cánones democráticos. Es decir, se trata de que las sociedades sean capaces de participar de manera directa en la adopción de decisiones políticas fundamentales de manera libre y sin ninguna clase de temor a represalias, pues “para que las personas puedan decidir sobre sus propias vidas, deben primero constituirse como pueblo y, por tanto, acceder a los poderes que desean democratizar”.⁴

En el segundo caso, y desde una perspectiva subjetiva, el contexto de participación política también se ha visto reducido. Con ello, suele creerse

² Brown, Wendy, “Undoing the Demos Neoliberalism’s Stealth Revolution”, *Journal of Chemical Information and Modeling*, vol. 53, Zone Books, 2013, chap. 1.

³ Casas-Zamora, Kevin y Zovatto, Daniel, “El costo de la democracia: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, *Foreign Policy at Brookings*, Latin America Initiative, 2015, p. 1.

⁴ *Ibidem*, p. 50.

que la igualdad en la arena democrática debe suponer la existencia de límites y salvaguardas neutrales a favor de todas las personas por igual. Ello genera como consecuencia una clase de homogeneización ciudadana que deja de lado la necesidad de apreciar y evaluar contextos diferenciados que pueden comprometer la libre participación política de las personas, en virtud de la particular posición en la que se encuentren. El desconocimiento de tales esquemas de diferenciación particular se coloca hoy por hoy como uno de los vacíos teóricos y políticos más relevantes que pueden ser explotados fácilmente por los gobiernos para incidir en el desarrollo de los procesos políticos de participación en una comunidad.

Con lo anterior, no pretendemos descalificar los riesgos a los que como ciudadanos podemos enfrentarnos al ejercer nuestros derechos políticos, los cuales pueden tener como base distintos motivos, como la discriminación, la pobreza, la opresión, la coerción, entre otros. Por el contrario, el objetivo de este texto es el de analizar la situación particular en la que se encuentran los servidores públicos frente al ejercicio de sus derechos políticos en contextos de participación democrática directa. La intención de analizar la situación de quienes se desempeñan en el servicio público responde a que se encuentran en una posición particular de riesgo frente a contextos de amenaza o manipulación que pueden afectar, por un lado, sus derechos y, por el otro, el propio desarrollo y resultado de los procesos de participación política, en especial de aquellos vinculados con los referendos revocatorios.

Con ello, los dos factores anteriormente señalados han traído como consecuencia que hoy en día asistamos a una especie de secuestro democrático, en donde los ejercicios de participación política no sólo se reducen al desarrollo de elecciones, sino que su esencia, etapas y desarrollo también pueden verse incautados por quien detenta y ejerce el poder político, económico e institucional. Esta clase de secuestro democrático⁵ genera la reproducción de una falsa apreciación sobre la democracia que traslada su titularidad del pueblo hacia el Estado y su gobierno. Como consecuencia, surgen pretendidas fidelidades que tergiversan el sentido de la participación política y que pueden llegar a modificar considerablemente la decisión democrática de una comunidad.

Hablar de fidelidades en el contexto de ejercicios democráticos supone realizar las siguientes preguntas asociadas a la fundamentación y a la función

⁵ Agamben, Giorgio *et al.*, *Democracy In What State?*, Columbia University Press, 2011, p. 48.

propias de la democracia: ¿A quién debemos nuestra fidelidad cuando se trata de decidir de manera directa la continuidad o interrupción de un gobierno? ¿Qué salvaguardas deben emplearse para garantizar que la participación política de las personas resulte auténticamente libre, considerando la función que socialmente desarrollen? ¿Cómo es que dichas salvaguardas pueden contribuir al fortalecimiento de los procesos democráticos de participación directa?

Antes de abordar de manera integral estos puntos, vale la pena realizar dos precisiones metodológicas. Primero, este estudio no pretende ser un desarrollo teórico sobre los distintos enfoques desde los cuales es posible aproximarse al estudio de la democracia. Prescindimos de realizar una conceptualización detallada de los distintos modelos democráticos, los cuales han sido ampliamente abordados por diversos autores, para concentrarnos en un esquema democrático de participación directa que se circunscribe al referéndum revocatorio o *recall*. Tal determinación encuentra sustento en tres razones principales: a) en la propia naturaleza del ejercicio; b) en la creciente implementación de dichos referendos en el contexto latinoamericano, como ha sucedido en Uruguay, Chile, Bolivia y Venezuela, y c) en los posibles riesgos a los que servidores públicos pueden enfrentarse particularmente en el marco de su implementación.

En este sentido, el presente estudio tampoco debe interpretarse como la expresión de una contraposición inexorable entre democracia representativa y democracia directa. No partimos de una concepción purista y totalizadora de ambos conceptos, sino de la conformación de un tránsito entre ambos esquemas que promueven una participación más integral y armónica de la ciudadanía. Siguiendo a Norberto Bobbio:

debido a que entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un continuum de formas intermedias, un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas. De hecho, esto implica que la democracia representativa y la democracia directa no sean dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existe uno no pueda existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente. Así no hay duda de que estamos asistiendo a la expansión del proceso de democratización. Si tuviésemos que decir cuál es una de las características más sobresalientes e interesantes de una sociedad en expansión en términos políticos, no

podríamos dejar de indicar la demanda y el ejercicio efectivo de una siempre nueva participación... lo que está sucediendo es que el proceso de democratización, o sea, el proceso de expansión del poder ascendente, se está ampliando de la esfera de las relaciones políticas, de las relaciones en las que el individuo es tomado en consideración en su papel de ciudadano, a la esfera de las relaciones sociales, donde el individuo es tomado en consideración en la diversidad de sus status y papeles específicos, por ejemplo como padre y como hijo, como cónyuge, como empresario y como trabajador, como maestro y como estudiante; y también como médico y enfermo, como oficial y como soldado, como administrador y como administrado, como productor y como consumidor, como gestor de servicios públicos y como usuario, etcétera.⁶

Por otro lado, si bien el análisis concentra algunos puntos relevantes desde el derecho internacional, particularmente el derecho internacional de los derechos humanos, dicha aproximación no puede considerarse una tarea acabada. Lejos de pretender señalar todos los estándares internacionales susceptibles de ser aplicados a contextos como el que abordamos, el texto persigue un objetivo mucho más modesto, que consiste en dilucidar la deuda que el derecho internacional ha adquirido con fenómenos de violencia política mucho más sofisticados, así como dar cuenta de la necesidad que se presenta de pensar y conceptualizar posibles estrategias de intervención para su futura y necesaria resolución. La distancia entre el derecho internacional y la situación que se analiza no es precisamente un aspecto negativo, sino únicamente el reflejo de una creciente demanda que nos obliga a la reflexión y a la evolución desde el interior de la propia disciplina.

II. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS FRENTE A ESQUEMAS DE VIOLENCIA POLÍTICA: UNA INTRODUCCIÓN A LAS SALVAGUARDAS DEMOCRÁTICAS

La arena de participación política suele resultar un escenario conflictivo. En condiciones de democracia, el objetivo principal que se persigue es que las personas puedan expresar de manera libre su opinión y preferencias respecto de cuestiones trascendentales vinculadas con el desarrollo de la vida pública

⁶ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, pp. 60-63.

y de su gobierno. Sin embargo, ello no siempre resulta ser una actividad neutral o apacible, sino que implica —en el mejor de los casos— la existencia de un conflicto político regulable a través de ejercicios de participación. Las características que determinan estos procesos hacen plausible la generación de condiciones de violencia orientadas a la manipulación o influencia de la voluntad popular con el objetivo de alcanzar un resultado particular. Por ello, resulta necesario que, con el objetivo de preservar las condiciones de libertad y autonomía individual y colectiva, los Estados implementen acciones, tanto positivas como negativas, para promover que la participación política se ejerza en un plano de respeto, independencia e imparcialidad. Sobre estos aspectos, el derecho internacional de los derechos humanos ha ofrecido algunas pautas que pueden funcionar como punto de fuga para el análisis de problemáticas más complejas como a las que pueden enfrentarse los servidores públicos para ejercer libremente sus derechos políticos en contextos de democracia directa.

1. Las obligaciones del Estado respecto a la protección de los derechos políticos

El orden público sobre los derechos humanos se encuentra sustentado en regímenes democráticos; es un vínculo inescindible que se ha ido fortaleciendo con las implicaciones de la vida democrática también clave de esos derechos. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH o Tribunal Europeo) ha señalado que la democracia representa un aspecto fundamental del orden público y que, por lo tanto, los derechos que con ella se relacionan constituyen elementos esenciales para el establecimiento y mantenimiento de un auténtico Estado de derecho.⁷ Asimismo, ha considerado que la protección que ofrece el artículo 3o. del Protocolo 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante, CEDH o Convenio Europeo) —que podría considerarse símil del artículo 23 de la CADH— constituye un mecanismo de protección tanto de la libre

⁷ ECHR, *Case of Uspaskich v. Lithuania*, Application no. 14737/08, Judgment, Strasbourg, 20 December 2016, § 87; ECHR, *Case of Ždanoka v. Latvia*, Application no. 58278/00, Judgment, Strasbourg §§ 98 and 103; ECHR, *Case of Tănase v. Moldova*, Application no. 7/08, Judgment, Strasbourg § 154, ECHR, *Case of Karácsony and Others v. Hungary*, Application no. 42461/13, Judgment, Strasbourg, § 141.

expresión de la libertad o voluntad popular (*opinion of the people*) como de derechos individuales, en sentido estricto, que han evolucionado, tales como el derecho al sufragio universal, el derecho al voto activo y el derecho al acceso a la función pública.⁸

Tanto el Comité de Derechos Humanos como el Tribunal Europeo han señalado que la protección otorgada por el artículo 3o. del Protocolo 1 al CEDH, así como por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se relaciona estrechamente con la obligación a cargo de los Estados de emprender y adoptar medidas de carácter positivo para garantizar que las personas puedan ejercer libremente tales derechos.⁹ Ello supone la necesidad de que el Estado ofrezca una serie de garantías legales y políticas que aseguren que el ejercicio de tales derechos se lleve a cabo sin ninguna clase de injerencias ni mecanismos de coacción que puedan afectar la participación de los ciudadanos del Estado.

Este tipo de garantías legales y políticas suelen ser consideradas como *salvaguardas* y constituyen un mecanismo para cimentar la cultura democrática de cualquier sociedad, así como para promover estructuras de defensa frente a una posible intromisión o injerencia por parte de poderes institucionales o fácticos en el desarrollo o resultado de los ejercicios democráticos, en los cuales los derechos fundamentales juegan un papel esencial para la expresión de la voluntad popular, al igual que para la consecución de los intereses y objetivos colectivos y nacionales.¹⁰

El papel fundamental de este tipo de mecanismos es de doble naturaleza: a) de manera colectiva, permite asegurar el respeto por la voluntad popular y evitar que ésta se encuentre coaccionada por cualquier medio,¹¹ y b) des-

⁸ ECHR, *Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, Application no. 9267/81, Judgment, Strasbourg, §§ 46-51.

⁹ ONU, Observación General. 25 Derecho a Participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 25 del Pacto), 57o. periodo de sesiones, Comité de Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, 1996, párr. 1.

¹⁰ OEA, *Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones*, Consejo Permanente, OEA/Ser.G. CP-1, Washington, 2003, págs. 61, 167 y 196. Véase también Bassiouni, Cherif, "Toward a Universal Declaration on the Basic Principles of Democracy: From Principles to Realisation" en Inter-Parliamentary Union, *Democracy: Its Principles and Achievements*, Geneva, 1998, p. 9.

¹¹ ECHR, *Case of Yabloko Russian United Democratic Party and Others v. Russia*, 8 November 2016, Application no. 18860/07, Judgment, Strasbourg, § 66. Véase también ECHR, *Case of Yumak and Sadak v. Turkey*, 8 July 2016, Application no. 10226/03, § 108.

de una perspectiva individual, garantiza el ejercicio de derechos subjetivos como el derecho al voto —en su vertiente activa y pasiva— y el derecho a acceder a la función pública.

Las salvaguardas de participación política, en el marco de un proceso democrático de deliberación, funcionan como condiciones de aseguramiento que, por una parte, garantizan la integridad del juego democrático y, por otra, blindan dichos procesos en contra de situaciones de violencia electoral. En el primer caso, la integridad del juego democrático (*electoral integrity*) se relaciona con la observancia de los estándares mínimos y principios básicos que en materia de democracia y derechos humanos existen en el ámbito internacional,¹² como aquellos establecidos en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos asociados al derecho que tiene toda persona de participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; a la posibilidad de acceder a las funciones públicas, o a la necesidad de considerar y respetar la voluntad popular como base del poder público.¹³ En el caso interamericano, y sobre la base de un ejercicio de convencionalidad, tales estándares derivan también del artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,¹⁴ del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁵ del Capítulo I de la Carta Democrática Interamericana,¹⁶ así como de la interpretación que de dichos instrumentos haya realizado o realice la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹² Norris, Pippa, “Are There Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions”, *Faculty Research Working Paper Series*, Harvard Kennedy School, March 2012, pp. 3 y 4; Norris, Pippa, “Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms”, *Electoral Studies*, vol. 32, num. 4, December 2013, pp. 576-588.

¹³ ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/3/217 durante su III periodo de sesiones el 10 de diciembre de 1948, art. 21.

¹⁴ OEA, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948, art. 20.

¹⁵ OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, 7 al 22 de noviembre de 1969, art. 23.

¹⁶ OEA, Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General durante su Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, Lima, 11 de septiembre de 2001.

Por otro lado, las salvaguardas para el ejercicio de los derechos políticos en el marco de procesos democráticos también funcionan como mecanismos que permiten hacer frente a condiciones de violencia electoral en cualquiera de las etapas del ciclo que conforman los distintos eventos democráticos; es decir, antes, durante o con posterioridad al desarrollo de los procesos políticos en sentido estricto. La violencia electoral es un fenómeno complejo que representa una modalidad de violencia política por medio de la cual distintos actores —tanto gubernamentales como no gubernamentales— ejercen mecanismos de coerción de manera directa, indirecta o instrumental como una forma de obtener, preservar o alcanzar determinados fines políticos, así como para influir directa o indirectamente en la planeación, desarrollo, ejecución y resultados de un proceso democrático.¹⁷

2. *Violencia electoral y vulneración de derechos políticos: el caso de las represalias frente a la participación política individual*

La violencia político-electoral puede ser ejercida a través de múltiples formas y en distintos momentos y, en conjunto, configura una práctica nociva que no sólo coloca en riesgo el ejercicio de los derechos políticos, sino que también impacta de manera directa en la legitimidad del proceso democrático¹⁸ y en la propagación de un efecto inhibitor (*chilling effect*) que coacciona y desincentiva el ejercicio libre de tales derechos¹⁹. Así, la violencia político-electoral puede manifestarse de forma previa o durante el ejercicio democrático, y a manera de intimidación, por medio de la ejecución de acciones que afecten a personas, objetos o localidades, como la compra de votos, las detenciones arbitrarias, la tortura, la amenaza en contra de candidatos y votantes, la destrucción o confiscación de material

¹⁷ UNDP, *Elections and Conflict Prevention. A Guide to Analysis, Planning and Programming*, 2009, p. 4.

¹⁸ Véase Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, 2014, pp. 111-168.

¹⁹ ECHR, *Case of Goodwin v. The United Kingdom*, 27 March 1996, Application no. 17488/90, Judgment, Strasbourg, § 39. Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párrs. 132 y 133.

electoral, el despliegue desproporcionado de fuerzas militares o de seguridad, la disolución o represión de manifestaciones y protestas, entre otras actividades.²⁰

Sin embargo, cuando la violencia político-electoral se ejerce con posterioridad al ejercicio democrático, su implementación adquiere una connotación de represalia que, además de generar afectaciones a los derechos políticos, puede provocar consecuencias negativas para el goce y el ejercicio de otros derechos humanos. Una represalia constituye el despliegue de una acción o medida, ya sea expresa o encubierta, fundamentada en el abuso, aprovechamiento o inobservancia de las facultades legales que una autoridad pueda tener —como las policiacas, el ejército, las fuerzas de seguridad, la judicatura o el propio gobierno en sentido estricto—, o bien del ejercicio *de facto* de un poder no legítimo por parte de grupos particulares, con o sin vinculación directa con el gobierno, que tiene como objetivo sustraer de la crítica y del escrutinio a quien detente el poder, y que conlleva una afectación a los derechos e intereses de las personas a quienes va dirigida.²¹

Este tipo de represalias pueden, por un lado, materializarse en múltiples formas de ejercicio del poder y, por otro, dar pie al desarrollo de otros actos o formas de violencia, entre los cuales se encuentran las amenazas, el acoso en contra de los participantes en el proceso electoral, la expresión de manifestaciones públicas de intimidación por parte de integrantes del gobierno en turno, el incremento en las actividades y medidas de vigilancia focalizada, la individualización de personas a causa del ejercicio del voto y su posterior exhibición mediática, las detenciones arbitrarias, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, el acoso laboral y familiar, etcétera.²²

Así, las represalias conforman un mecanismo de violencia político-electoral que suele adoptar un matiz particular cuando es cometida por el gobier-

²⁰ Creative Associates International, “Getting Away with Murder. When Electoral Violence Becomes a Crime against Humanity”, in partnership with the University of Glasgow, October 2015, p. 3.

²¹ UN, “Cooperation with the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights”, Human Rights Council, Report of the Secretary-General, A/HRC/18/19, July 2011, párr. 93. Véase también International Service for Human Rights, *Reprisal Handbook*, 2013, p. 4.

²² UN, “Cooperation with the United Nations...”, *cit.*, párr. 94.

no en turno como un mecanismo para desincentivar o intimidar el ejercicio de derechos político-electorales de sectores particulares de la población, como el de aquellos servidores públicos que desempeñan alguna función dentro de la administración pública. Este tipo de violencia cometida por el gobierno en el poder (*incumbent government*) suele ser una clase de respuesta frente a posibles escenarios de alternancia o escrutinio social que amenacen las posibilidades de continuidad de determinadas políticas o, incluso, busquen la pérdida del poder político.²³ Cuando ello sucede, la violencia suele materializarse a través de técnicas diversas que, incluso, pueden resultar contrastantes con los mecanismos tradicionales de violencia electoral, como el de la intimidación mediante la distribución o cancelación de beneficios políticos, la prestación o reducción de servicios públicos a favor de personas determinadas o áreas específicas o la provisión de amenazas o sanciones, directas o indirectas, en contra de trabajadores, públicos o privados, por la manifestación de apoyo a favor de oponentes políticos o, simplemente, por la expresión de perspectivas u opiniones distintas a las del gobierno en turno.²⁴

3. Falsas fidelidades democráticas: la trinchera del servicio público para el ejercicio de los derechos políticos

Retomando las ideas de Bobbio señaladas en la introducción de este texto, la ampliación de las condiciones democráticas de participación hace necesario comprender a los sujetos políticos como ciudadanos inmersos en contextos y situaciones particulares. La idea que se encuentra detrás de esta afirmación pretende ser un dique de contención frente al reduccionismo subjetivista denunciado inicialmente, que considera a todas las personas como ciudadanos neutrales y homogéneos cuyos derechos políticos deben sujetarse a los mismos estándares de protección.

Las sociedades, particularmente las latinoamericanas, son comunidades complejas y altamente diversificadas en las que confluye una gran cantidad

²³ Hafner-Burton, Emilie M. *et al.*, “When do governments resort to election violence?”, *British Journal of Political Science*, 2014, vol. 44, pp. 149-179; Hafner-Burton, Emilie M. *et al.*, “Surviving Elections: Election Violence, Incumbent Victory, and Post-Election Repercussions”, *British Journal of Political Science*, 1 January, 2016, pp. 1-30.

²⁴ Mares, Isabela y Zhu, Boliang, “The Production of Electoral Intimidation: Economic and Political Incentives”, *Comparative Politics*, vol. 48, núm. 1, October 2015, pp. 23-43(21).

de intereses políticamente contrapuestos. Pero, a la vez, son sociedades que suelen presentar altos índices de desigualdad que estructuran posiciones y relaciones sociales sumamente desbalanceadas. En este contexto, el servicio público representa un enfoque de atención particular para el ejercicio de procesos de participación política en la medida en que quienes se desempeñan en dicha labor suelen encontrarse en una particular posición de riesgo frente posibles actitudes de manipulación o violencia política por parte del gobierno en turno.

La posición particular de riesgo en la que se ven inmersos los servidores públicos frente al gobierno en el marco de procesos democráticos deriva, precisamente, de la naturaleza estructurada y jerarquizada que caracteriza a la función pública de un Estado. Si bien es cierto que bajo el derecho internacional los Estados cuentan con la facultad discrecional para establecer la organización y estructura administrativa que consideren pertinente, también lo es que cualquier acto o procedimiento que pueda afectar los intereses de los servidores públicos debe ajustarse a un esquema de derechos humanos.²⁵ Así, en el marco de un esquema de participación política, y en virtud de la naturaleza jerarquizada y centralizada de la administración pública estatal, los servidores públicos suelen encontrarse frente a una situación particular de riesgo para ejercer sus derechos políticos, en la medida en que las autoridades administrativas de más alto rango pueden explotar y aprovechar la verticalidad de la estructura estatal para ejercer actos de violencia política e intimidación, como las descritas en el apartado anterior.

El concepto de falsas fidelidades democráticas intenta ejemplificar precisamente este fenómeno de dominación política, derivado de la condición y estatus particular de los servidores públicos frente al gobierno de un Estado. Dichas fidelidades suelen surgir cuando el gobierno considera que la opinión y participación de quienes se desempeñan en el servicio público debe guardar cierta clase de lealtad a la estructura gubernamental, lo que desnaturaliza y tergiversa la esencia de libertad e independencia democrática.

²⁵ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C, núm. 72, párr. 131.

III. LAS SALVAGUARDAS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL MARCO DE REFERENDOS REVOCATORIOS

Los mecanismos de participación democrática pueden adoptar distintas formas de articulación en el marco del diseño electoral de cada uno de los Estados. Ni bajo el derecho internacional general, ni bajo el derecho internacional de los derechos humanos, existe una obligación específica que imponga establecer un sistema electoral particular, sino únicamente de que el sistema que se decida adoptar asegure el respeto por la voluntad popular y la plena vigencia de derechos fundamentales estrechamente vinculados con su manifestación y ejercicio, como el derecho al sufragio, la participación en la dirección de asuntos públicos, y la posibilidad de acceder a la función pública.²⁶

De esta manera, algunos Estados garantizan la posibilidad de que sus ciudadanos participen política y democráticamente de manera directa a través de ejercicios específicos como referendos, plebiscitos o asambleas populares,²⁷ por medio de los cuales las personas, en lo individual, y el pueblo, en lo colectivo, expresan su opinión particular respecto de un asunto determinado que se abre a consulta.

Pese a que a nivel internacional no existe una definición exclusiva de democracia directa, y por lo tanto tampoco de referendo,²⁸ sino que los conceptos varían dependiendo de las características y estructuras legales de cada Estado, es posible señalar que un referendo puede ser entendido como un mecanismo de “democracia pura”, libre de la intervención o injerencia de representantes electos o autoridades, que funciona como un recordatorio simbólico de que las autoridades democráticas encuentran

²⁶ ECHR, *Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, Application no. 9267/81, Judgment, Strasbourg, §§ 54.

²⁷ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General. 25 Derecho a Participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 25 del Pacto), 57o. periodo de sesiones, Ginebra, Suiza, 1996, párr. 6.

²⁸ Suksi, Markku, *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendums*, Dordrech, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p. 10, citado en Altman, David, “Measuring the Potential of Direct Democracy Around the World (1900-2014)”, *The Varieties of Democracy Institute*, Series 2015:17, December 2015, p. 3.

su legitimidad en el consentimiento y la voluntad del pueblo,²⁹ y no en la naturaleza del cargo que tales autoridades desempeñan.

1. *El caso particular del referendo revocatorio en el marco de procesos de participación política*

Desde el punto de vista de la interrelación entre democracia y derechos humanos, los referendos suelen revestir una naturaleza particular y un enfoque de protección reforzada en comparación con otros ejercicios o procesos democráticos tradicionales como las elecciones generales. Al ser un mecanismo de voto directo a cargo del electorado que permite la expresión de su opinión o decisión, el referendo adquiere un marco de participación y expresión diferenciado que se distancia de la elección de representantes para el desempeño de un cargo dentro de la administración pública estatal.³⁰ Es decir, mientras que las elecciones generales se relacionan estrechamente con la distribución del poder político a través de la preferencia de una opción frente a otra para el ejercicio de un cargo público, un referendo se asocia más con la posibilidad colectiva de decidir sobre un aspecto específico y sustancial³¹ que, por propio designio popular, es sustraído de las competencias conferidas a tales autoridades y reasumido por los habitantes del Estado con posibilidad de participar.

Los referendos pueden ser implementados a fin de que el electorado emita su opinión sobre diversos temas. Tal es el caso de los referendos iniciados para la decisión sobre la validez de una norma, para la modificación de ciertas leyes constitucionales, o bien para la adopción de determinadas políticas. En cualquier caso, se dice que los referendos —a diferencia de las elecciones generales— versan sobre la decisión de asuntos sustantivos y no sobre personas particulares; es decir, constituyen mecanismos de em-

²⁹ “Memorandum by Professor Stephen Tierney, Professor of Constitutional Theory, University of Edinburgh”, House of Lords, Referendums in the United Kingdom, Select Committee on the Constitution, 12th. Report of Session 2009-10, p. 48.

³⁰ Beigbeder, Yves, “Referendum”, *Oxford Public International Law*, June 2011, p. 1. Véase también Rose, Richard “Referendums—Too Much Participation?”, *Representing Europeans*, Chapter 5. Oxford University Press, 2013.

³¹ Laycock, Samantha, “Is Referendum Voting Distinctive? Evidence from three UK Cases”, *Electoral Studies*, vol. 32, núm. 2, junio de 2013, pp. 236-252.

poderamiento colectivo a favor del pueblo, y no de beneficio o promoción particular de los gobernantes. Este tipo de referendos pueden ser iniciados en virtud de un mandato constitucional (*constitutional referendums*), como sucede en el caso de Irlanda, para la modificación de ciertas secciones dentro de la Constitución, por el propio gobierno para someter a consideración del pueblo una determinada medida (*top-down referendums*), o bien a partir de iniciativas ciudadanas por medio de la recolección de firmas (*bottom-up referendums*).³²

En el caso específico de los referendos revocatorios (*recall*) aún existe discusión sobre si su naturaleza corresponde a la de un mecanismo de democracia directa.³³ La respuesta dependerá de la perspectiva con la que se analice el contexto particular del ejercicio del que se trate, pues si bien es cierto que los referendos revocatorios versan sobre la permanencia de una persona en un cargo público, también lo es que desde una perspectiva de mayor amplitud, lo que a veces se encuentra en juego es la vigencia de las condiciones democráticas de una sociedad, sobre todo en aquellos casos en los que un gobierno específico ha detentado el poder por un periodo considerable de tiempo.

El referendo revocatorio constituye un mecanismo de participación democrática de carácter ascendente o ciudadano (*bottom-up referendum*), comúnmente iniciado a partir de iniciativas populares o colectivas, como la recolección de firmas, que tiene por objeto remover a alguna autoridad electa del cargo que le fue conferido.³⁴ Dada la propia naturaleza de crítica y escrutinio público hacia un gobierno determinado, así como las posibles consecuencias que de ellos podrían derivar, este tipo de referendos requiere de la previsión y articulación de salvaguardas reforzadas para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos en la medida en que

³² Altman, David, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, 2010, p. 8.

³³ Svensson, Palle, "Forms and Terminology of Direct Democracy", Paper to be presented at the panel on "Comparing Processes of Direct Democracy" at the joint conference of IPISA and ECPR in São Paulo, February 2011, p. 8. Véase también Altman, David, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, 2010, p. 7. Altman, David, "Measuring the Potential of Direct Democracy around the World (1900-2014)", *The Varieties of Democracy Institute*, Series 2015:17, December 2015, p. 3.

³⁴ Welp, Yanina, "Recall Referendums in Peruvian Municipalities: a Political Weapon for bad Losers or an Instrument of Accountability?" *Democratization*, vol. 23, núm. 7, 2015, p. 1162-1164. Institute for Democracy and Electoral Assistance, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, 1997, p. 12.

las condiciones de vulnerabilidad y desequilibrio pueden verse agravadas por la detentación de distintas formas y medios de coerción y coacción por parte del Estado.

2. *Las salvaguardas para el ejercicio de los derechos políticos aplicables a los referendos revocatorios*

Las salvaguardas para el ejercicio de los derechos en el marco de referendos revocatorios representan una estrategia de intervención de amplio espectro que se traduce en la obligación a cargo del Estado de desplegar medidas de acción y no acción para garantizar la participación política libre y segura de los ciudadanos, sobre la base de esquemas reforzados en virtud de las condiciones y características particulares en las que se encuentren. En esta medida, las salvaguardas para el ejercicio de estos derechos se insertan en un esquema de mayor amplitud que difícilmente puede responder a una naturaleza limitativa o taxativa, sino que, por el contrario, estará siempre abierta a posibles ampliaciones, dependiendo de las necesidades particulares del contexto político y de los sujetos a los que vayan dirigidas.

En esta medida, puede decirse que las garantías para el ejercicio de los derechos políticos sin temor a represalias en el marco de procesos de referendos revocatorios se configuran a partir de cumplimiento de, al menos, las siguientes tres condiciones principales:

A. *Aseguramiento del principio de legalidad y control de constitucionalidad/convencionalidad ante el ejercicio de los derechos políticos*

La observancia del principio de legalidad y el apego al régimen constitucional suponen una de las mayores salvaguardas para el ejercicio de los derechos políticos. Este aspecto se traduce en la obligación a cargo del Estado de ajustar su actuación en torno a la planeación, desarrollo e implementación de cada una de las etapas del ciclo de los procesos políticos a los contenidos y disposiciones previstos por la norma constitucional ampliada en relación con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como la norma secundaria que regula los procedimientos de acuerdo con el bloque de constitucionalidad/convencionalidad. Con esta expresión enfatizamos, precisamente, el carácter unificador y complementario que se da

entre ambos ámbitos normativos y de control, como ha señalado la Corte IDH,³⁵ así como los diseños constitucionales que acompañan esta perspectiva, los cuales en conjunto permiten armonizar y observar los estándares mínimos que garantizan la integridad del juego democrático.

El respeto por el principio de legalidad y el cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales en materia de procesos políticos se relacionan estrechamente con el contenido de los artículos 2o. y 9o. de la Convención Americana, que debe ampliar virtuosamente los elementos de constitucionalidad y legalidad en la materia. En el primer caso, supone la obligación a cargo de los Estados de establecer de manera clara y detallada las modalidades, requisitos, procesos, procedimientos y mecanismos de defensa e impugnación,³⁶ por medio de los cuales se diseñen e implementen cada una de las etapas del referendo revocatorio.³⁷ Desde esta perspectiva, es necesario que la legislación de los Estados garantice los elementos básicos y esenciales desarrollados por autoridades nacionales e internacionales para la manifestación libre de la opinión popular, como el derecho al voto libre y secreto, la posibilidad de acceder a la función pública, la prohibición del ejercicio de mecanismos de coacción, los controles en torno a la obtención y manejo de información electoral, entre otros.³⁸

No obstante, es preferible que la legislación se haga cargo de la regulación de algunos otros aspectos relevantes para el ejercicio de referendos, como la financiación de campañas, la naturaleza de la mayoría necesaria para la aprobación de la medida bajo discusión, el acceso a los medios de comunicación y el papel de éstos en el marco del procedimiento y los meca-

³⁵ En la Resolución del 20 de marzo de 2013, *Caso Gelman vs. Uruguay*, Supervisión de cumplimiento de sentencia, señaló: “En consecuencia, la pretensión de oponer el deber de los tribunales internos de realizar el control de constitucionalidad al control de convencionalidad que ejerce la Corte, es en realidad un falso dilema, pues una vez que el Estado ha ratificado el tratado internacional y reconocido la competencia de sus órganos de control, precisamente a través de sus mecanismos constitucionales, aquéllos pasan a conformar su ordenamiento jurídico. *De tal manera, que el control de constitucionalidad implica necesariamente un control de convencionalidad, ejercidos de forma complementaria* (párr. 88. Cursivas añadidas).

³⁶ Corte IDH, *Caso Artavia Murillo y otros (fertilización in vitro) vs. Costa Rica*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 28 noviembre de 2012, Serie C, núm. 257, párr. 335.

³⁷ UN, “Monitoring Human Rights in the Context of Elections” in Office of the High Commissioner for Human Rights, *Manual on Human Rights Monitoring*, Chapter 23, p. 11.

³⁸ Beigbeder, Yves, *op. cit.*

nismos de impugnación y control de los resultados, entre otros. En esencia, la adopción de estas disposiciones a partir de la perspectiva del artículo 2o. de la CADH se traduce en una primera salvaguarda de carácter legal: la integridad del juego democrático (*electoral integrity*).³⁹

Por otra parte, el principio de legalidad —en relación con el artículo 9o. de la Convención Americana— supone que una vez incorporados los elementos que garanticen la integridad del juego democrático, las autoridades del Estado deben ajustar su actuación a su contenido y a su desarrollo.⁴⁰ Esta vertiente de la salvaguarda implica que una vez diseñado e implementado un proceso político particular, las autoridades del Estado cuentan con un margen de actuación mucho más reducido para la modificación de las bases y mecanismos de desarrollo de tales procedimientos, porque cualquier alteración no prevista o claramente permitida y detallada por la legislación puede afectar de manera grave la legitimidad y el resultado del proceso en sí.⁴¹ De manera particular, tratándose de referendos, el respeto y cumplimiento del principio de legalidad constituye un aspecto esencial para el respeto de la voluntad popular, pues, como lo ha señalado el TEDH, una vez que la decisión del pueblo ha sido libre y democráticamente expresada, ningún cambio posterior en la organización del ejercicio político puede oponerse a tal decisión, salvo que existan suficientes razones de peso que puedan alterar gravemente el orden democrático.⁴²

B. Privacidad política en torno al ejercicio y sentido de la participación en el proceso democrático

Otra de las salvaguardas esenciales para el adecuado ejercicio de los derechos políticos, en el marco de procesos de participación democrática, se relaciona con el aseguramiento de las condiciones de privacidad política (*political privacy*). Este concepto hace referencia a un esquema de protección que asegura un espacio de libertad, independencia y autonomía res-

³⁹ *Vid supra.*, p. X.

⁴⁰ Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, Serie C, núm. 218, párr. 183.

⁴¹ ECHR, *Case of Lykourazos v. Greece*, 15 June 2006, Application no. 33554/03, Judgment, Strasbourg, §52.

⁴² ECHR, *Case of Riza and Others v. Bulgaria*, 13 October 2015, Applications no. 48555/10 and 48377/10, Judgment, Strasbourg, §138.

pecto de otros ciudadanos, partidos políticos, poderes *de facto*, e incluso del propio gobierno, a fin de que los ciudadanos puedan desarrollar y ejercer sin coerción ni intimidación su expresión u orientación política.⁴³

En el marco de procesos democráticos de participación, sobre todo aquellos relacionados con mecanismos directos como el referéndum, la privacidad política no suele ser considerada una salvaguarda democrática de grandes implicaciones.⁴⁴ Sin embargo, lo cierto es que este ámbito de la privacidad personal se erige como una garantía fundamental para el ejercicio de los derechos políticos, pues permite que las opiniones y decisiones personales se encuentren libres de interferencias o presiones ilegítimas.⁴⁵

El estándar de privacidad política, tratándose de contextos de participación democrática, representa un aspecto de fundamental importancia para la preservación del orden constitucional y democrático de un Estado, pues su composición puede traducirse en dos elementos principales, a saber: la secrecía del voto y la privacidad en sentido estricto de la información de los votantes.⁴⁶

a. En cuanto a la secrecía del voto

El concepto de privacidad política hace referencia a la característica enunciada en la Declaración Universal de Derechos Humanos que debe permear la participación de los ciudadanos, misma que se traduce en la posibilidad de no manifestar el sentido de su voto y, además, el mero hecho de haber participado o no en el ejercicio democrático.⁴⁷ Con ello, la condición de

⁴³ Kreiss, Daniel y Howard, Philip N., “New Challenges to Political Privacy: Lessons from the First U.S. Presidential Race in the Web 2.0 Era”, *International Journal of Communication*, vol. 4, 2010, p. 1043.

⁴⁴ Privacy International, *Privacy as a Political Right*, March 2012, p. 2.

⁴⁵ Howard, Philip N., y Kreiss, Daniel, “Political Parties and Voter Privacy: Australia, Canada, the United Kingdom, and United States in Comparative Perspective”, *First Monday. Peer-Reviewed Journal on the Internet*, vol. 15, núm. 12, 2010.

⁴⁶ Rubinstein, Ira S., “Voter Privacy in the Age of Big Data”, *Winsconsin Law Review*, 2014, p. 906; Strum, Philippa, *Privacy: The Debate in the United States since 1945*, Fort Worth, Harcourt Brace, 1998, pp. 5 y 6.

⁴⁷ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Voto. Su confidencialidad y secreto se transgreden si se revelan datos proporcionados por los ciudadanos fuera de las hipótesis legales permitidas”, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 2, tercera época, 1998, pp. 90 y 91.

anonimato en torno al ejercicio y sentido de este derecho asegura a las personas un ámbito de independencia libre de coerción e intimidación para la manifestación de su expresión política.⁴⁸

b. En cuanto a la privacidad de la información de los participantes

La privacidad política se relaciona con el aseguramiento de la *privacidad de la información* de quienes participan —o tienen la posibilidad de participar— en el ejercicio político-democrático. Esto quiere decir que en el marco de este tipo de procesos existe información relacionada con los ciudadanos que debe ser considerada como conjunto de datos sensibles. Así, aquella información que revele —o pueda revelar— opiniones o preferencias políticas se enmarca bajo el concepto de una categoría sospechosa y, por lo tanto, debe ser considerada como un dato sensible, que requiere mayores salvaguardas y protecciones para el aseguramiento de los derechos de las personas.

Esta perspectiva ha sido retomada, por ejemplo, en el contexto jurídico europeo,⁴⁹ en donde los órganos especializados han manifestado que este tipo de información puede configurar una cadena informativa concatenada que lleve a la individualización de las personas.⁵⁰ Por su parte, el Código de Buenas Prácticas para Referéndums de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), en el numeral 4, recomienda que en los referéndums debe garantizarse la secrecía del voto y, especialmente, señala que la lista de las personas que votaron no debe ser publicada.⁵¹

⁴⁸ Fitzgerald, Caitriona *et al.*, *The Secret Ballot at Risk: Recommendations for Protecting Democracy*, Electronic Privacy Information Center, Verified Voting, and Common Cause, 2016, p. 5.

⁴⁹ Council of Europe, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, Strasbourg, 1981, article 6. Directive on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council, 24 October 1995, article 8.

⁵⁰ Working Party on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data, Advice paper on special categories of data (“sensitive data”), 2011, p. 6.

⁵¹ Disponible en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-spa).

Lo anterior supone el establecimiento de obligaciones particulares a cargo del Estado en todo aquello que concierne a la recolección, procesamiento, almacenamiento y distribución de información vinculada con los datos de las personas, en el marco de procesos de participación democrática, en especial en lo que concierne a las bases de datos que incluyen, por ejemplo, el padrón electoral.⁵²

De este modo, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas reforzadas para proteger la información, pues el almacenamiento de este tipo de datos en plataformas digitales puede causar desconfianza por parte de la ciudadanía y, por tanto, la inhibición de su participación en el proceso; o bien, puede derivar en que esa información sea utilizada para desarrollar estrategias de monitoreo, coerción e intimidación, derivadas del ejercicio de los derechos políticos.⁵³

Así, los Estados, al proteger la información que pueda vincular e identificar a las personas con una determinada preferencia u opinión política, se encuentran en la obligación de abstenerse de utilizar y publicar dicha información y, por lo tanto, de evitar de manera preponderante la plena identificación de los sujetos, pues, de lo contrario, se corre el riesgo de que los sujetos titulares puedan ser víctimas de represalias, lo que puede generar un efecto inhibitorio en la participación política y afectaciones a otros derechos humanos.

Dadas las implicaciones de la naturaleza propia y de las posibles consecuencias de la decisión que se puede adoptar, todo lo anterior adquiere, evidentemente, una condición de protección reforzada, tratándose de procesos de referendo revocatorio. La identificación e individualización de las personas a partir de información vinculada con su orientación o preferencia política, o bien con el ejercicio de sus derechos políticos, puede colocarles en una posición de especial riesgo frente al desarrollo de represalias, ya sea por haber participado, por no haberlo hecho, o dado el sentido particular de su decisión o preferencia.

⁵² Kreiss, Daniel y Howard, Philip N., “New Challenges to Political Privacy...”, *cit.*, p. 1043.

⁵³ Hunter, Christopher D., “Political Privacy and Online Politics: How E-Campaigning Threatens Voter Privacy”, *First Monday. Peer-Reviewed Journal on the Internet*, vol. 7, núm. 2, 2002.

C. Condiciones de independencia a cargo de las autoridades del Estado en torno al ejercicio libre de los derechos políticos

Una tercera salvaguarda para el ejercicio libre de los derechos políticos en el marco de procesos democráticos de participación es aquella vinculada con el grado de independencia que las autoridades deben guardar respecto de la planeación, ejecución y desarrollo del proceso de participación en cuestión.

Esta garantía de independencia se traduce en la necesidad de que las autoridades, en general, y las electorales, en particular, se conduzcan de manera transparente, independiente e imparcial y se encuentren libres de cualquier manipulación o presión política⁵⁴ que pueda comprometer la implementación y los resultados del proceso.

Al respecto, podemos señalar que algunas de las condiciones necesarias que las autoridades estatales deben adoptar para la protección de los derechos políticos en contextos de democracia directa se relacionan con los elementos que se enlistan a continuación.

a. Aseguramiento de los principios de igualdad e independencia

Un primer aspecto de la distancia a cargo de las autoridades estatales, tratándose de referendos, se vincula con el aseguramiento de los principios de igualdad e independencia; es decir, los órganos de poder público del Estado que, de manera directa o indirecta, se encuentran relacionados con el objeto del referendo —especialmente aquellos de naturaleza revocatoria— tienen la obligación de no manipular, sesgar, descalificar o incidir de manera tendenciosa en el proceso de participación política directa.

Este estándar ha sido desarrollado por la Corte Suprema de Irlanda a través de lo que dicho tribunal denominó como Principios McKenna.⁵⁵ En su decisión de 1995, y en algunas dictadas con posterioridad,⁵⁶ la Corte de Irlanda señaló que un referendo no se trata de una función a cargo del Poder Legislativo o Ejecutivo, sino más bien de un ejercicio de participación

⁵⁴ ECHR, *Case of Uspaskich V. Lithuania*, Application no. 14737/08, Judgment, Strasbourg, 20 December 2016, § 95.

⁵⁵ Supreme Court of Ireland, *Bunreacht na hÉireann: Patricia McKenna, Plaintiff, v. An Taoiseach and Others, Defendants*, (No. 2), S.C Nos. 361 and 366 of 1995, 17 November 1995.

⁵⁶ Supreme Court of Ireland, *McCrystal v. Minister for Children and Youth Affairs & others*, 486/2012, 12 December 2012.

democrática que requiere de ciertas consideraciones particulares para su salvaguarda. En esencia, el máximo tribunal de Irlanda determinó que si bien los Estados tienen la posibilidad de promover su punto de vista respecto de la posición a adoptar en el referendo, ello debe de hacerse sin que las autoridades interfieran con el proceso democrático y trastoken el concepto de igualdad, que resulta fundamental para la naturaleza de cualquier Estado democrático,⁵⁷ y con ello puedan generar una afectación tal que sea capaz de poner en riesgo el resultado del ejercicio implementado.

A juicio de dicho tribunal, una acción que pueda trastocar el orden democrático y el principio de igualdad en la contienda se relaciona, por ejemplo, con la utilización de recursos públicos para la promoción de un punto de vista particular, pues, dicho por la Corte de Irlanda, cualquier información proporcionada por el gobierno a través de la utilización de recursos públicos que se encuentre relacionada con el referendo debe ser objetiva, neutra e imparcial. Así, desde este punto de vista, es posible señalar que, si bien las autoridades no pueden hacer uso de recursos públicos para financiar una determinada postura, tampoco pueden hacer uso de aquellos medios a su alcance sobre la base de sus facultades legales para influir de manera negativa en el desarrollo de un referendo.

Es decir, en el marco de las condiciones de independencia que aseguran el principio de igualdad en la contienda, las autoridades del Estado se encuentran impedidas de utilizar aquellos recursos a su alcance, como los medios de comunicación oficiales o la publicidad oficial, para emitir mensajes de intimidación, amenazas o coacción, que puedan alterar e influir negativamente el rumbo del ejercicio democrático. Suponer lo contrario implicaría dejar en una situación de desequilibrio a aquellas voces que contrasten con el punto de vista del gobierno, y generar un esquema de desigualdad en la contienda.

b. Garantías de autonomía e imparcialidad

a cargo de las instituciones vinculadas con la organización
y revisión de los procedimientos de participación

Las condiciones de independencia en torno al desarrollo de los procedimientos de participación directa también se vinculan con un diseño institucional que cumpla con las condiciones de autonomía e imparcialidad. Se trata, particularmente, del tipo de instituciones que en el derecho consti-

⁵⁷ Supreme Court of Ireland, *Patricia McKenna v. An Taoiseach and Others*, p. 42.

tucional comparado se configuran como órganos constitucionales autónomos, es decir, aquellos encargados de diseñar, implementar y revisar los procedimientos de participación democrática.

Este diseño institucional resulta fundamental ya que garantiza la posibilidad de tener una mayor certeza de que las decisiones adoptadas se apegaron a la observancia de los principios constitucionales y legales, y no a determinaciones arbitrarias.⁵⁸ De igual forma, estas instituciones deben contar con la posibilidad de implementar procedimientos capaces de garantizar decisiones justas, razonables, objetivas y suficientes que protejan los derechos de los ciudadanos participantes y no intereses del gobierno o de poderes *de facto* que puedan ir en contra de la libre expresión de la voluntad popular.

IV. LAS SALVAGUARDAS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN REFERENDOS REVOCATORIOS TRATÁNDOSE DE SERVIDORES PÚBLICOS: PAUTAS PARA SU INTERPRETACIÓN DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Comúnmente se ha asumido como regla general que los servidores públicos cuentan con un umbral más reducido de protección de los derechos políticos cuando éstos actúan como detentadores del poder para la organización e implementación de los procesos electorales. En el marco de ejercicios democráticos sustentados en condiciones de igualdad, lo anterior tiene como objetivo mantener la equidad en el terreno de la elección o de la participación política, especialmente, en el empleo de recursos públicos y demás aspectos que puedan comprometer la igualdad en la competencia política con base en el ejercicio del servicio público.

No obstante, en un segundo nivel, que podríamos denominar como el núcleo de la decisión ciudadana reservada, es decir, aquella que se mantiene en condiciones de privacidad política asociada a una esfera de mayor irreductibilidad sobre la base de la preferencia política individual, todos los funcionarios públicos —de cualquier nivel y grado de influencia— gozan del mismo estándar de protección que el resto de los ciudadanos. Esto quiere decir que

⁵⁸ ECHR, *Case of Riza and Others v. Bulgaria*, §143.

las condiciones de igualdad en torno a la protección de los derechos políticos de los servidores públicos en relación con los demás ciudadanos deriva del hecho de que, precisamente, este núcleo de la decisión ciudadana reservada puede ser limitado únicamente por las siete condiciones taxativas de regulación de los derechos políticos que prevé el artículo 23.2 de la Convención Americana, y entre los cuales no figura el estándar o la condición laboral de sus titulares. Esto se traduce en que cualquier merma en el modelo de protección en este nivel de derechos políticos incidiría en una violación de esta disposición, en relación con el artículo 1.1 de la CADH, en lo concerniente a la discriminación por opiniones políticas.⁵⁹

No obstante, podríamos hablar también de un tercer nivel de aseguramiento o estándar reforzado de protección de este tipo de derechos, en función de la condición de servidores públicos de sus titulares, sobre todo tomando en cuenta la necesidad de que el Estado adopte una serie de garantías de independencia —o salvaguardas, como lo hemos referido anteriormente— frente a la libertad de elección de quien se encuentra bajo condiciones de subordinación en función de los servicios que le son prestados (por ejemplo, con el objetivo de asegurar su permanencia en el empleo, la dimensión de su privacidad y la no individualización como barrera para el ejercicio de represalias).

La adopción de este tipo de medidas resulta necesaria para mantener las condiciones de equidad en la contienda democrática y evitar la vulneración de la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos, así como para desmontar aquellas creencias que asumen la obligación de mantener y expresar alguna clase de fidelidad democrática frente a quien detente el ejercicio del poder público.

1. La consideración de las salvaguardas como escrutinio estricto y sus efectos en el caso de la participación de servidores públicos en referendos revocatorios

Las salvaguardas en el tercer nivel de protección referido constituyen un aspecto fundamental para la desarticulación de aquellos esquemas de se-

⁵⁹ “Los Estados partes en esta Convención 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, 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”.

cuestro democrático precisados al inicio del texto. Ello es así ya que en ciertos contextos suele ser común que quien detenta el poder político a través del ejercicio del gobierno considere —bajo una clase de esquema feudal— que quienes laboran o desarrollan alguna actividad pública tienen la obligación de mostrar y mantener una clase de fidelidad democrática hacia el régimen de gobierno y no hacia la opinión o decisión que cada servidor público pueda tener como parte integrante del pueblo, independientemente de que ésta sea contraria o coincidente con los propios intereses del gobierno en turno.

Este estándar reforzado implica la necesidad de extender una protección de la categoría sospechosa de “opiniones políticas” a quienes ejerzan su deliberación siendo funcionarios o servidores públicos, particularmente tratándose de ejercicios democráticos asociados con una posible revocación de mandato. Así, si bien es cierto que la no individualización de las personas que ejercen sus derechos políticos constituye un estándar general de protección de la participación política —por ejemplo, en la emisión del voto—, algunos componentes de esta independencia requieren de esquemas de mayor reforzamiento para garantizar no sólo el derecho de participación política de los servidores públicos, sino también la protección y el ejercicio de otro tipo de derechos que pueden resultar menoscabados por la expresión de la opinión política —por ejemplo, a través del ejercicio o desarrollo de represalias por parte del gobierno en cuestión—.

Así, el aseguramiento de este tercer nivel de protección frente a una posible actualización de un secuestro democrático sustentado en una falsa consideración de fidelidad democrática gubernamental requiere del despliegue de mecanismos de interpretación de amplio espectro que permitan develar posibles riesgos y limitaciones al ejercicio de los derechos políticos de servidores públicos. Lo anterior puede lograrse únicamente sobre la base del desarrollo de ejercicios de escrutinio estricto que permitan a las autoridades competentes advertir que cualquier eventual intervención en la participación libre y secreta de los derechos políticos de quien se desempeña en el servicio público, así como la incidencia o menoscabo a otros derechos como el empleo o la vida familiar, conllevan una presunción de inconstitucionalidad/inconvencionalidad, que tendría que ser remontada por la entidad gubernamental que afecte los derechos de trabajadores que han participado en referendos públicos, especialmente en aquellos de naturaleza revocatoria.

No obstante, en el marco de la función desempeñada por instituciones encargadas de revisar y determinar la validez y los resultados del ejercicio democrático a la luz de la perspectiva de escrutinio estricto, dos elementos esenciales pueden entrar en una posible colisión. Por un lado, la voluntad de la ciudadanía y, por el otro, el de la vigencia de los principios constitucionales vinculados con la legalidad del procedimiento. Cuando ello sucede, un entramado institucional dotado de condiciones de independencia e imparcialidad debe ser capaz de dictar decisiones que permitan trazar un equilibrio entre ambos principios.

Dada su propia naturaleza, los mecanismos de participación democrática directa requieren de un estándar más elevado de protección, de modo que no resulta suficiente que las autoridades invoquen aspectos como el mantenimiento del orden o la legitimidad del proceso en sí para revertir la decisión adoptada por la ciudadanía.⁶⁰ Por el contrario, en caso de que, en el marco de un referendo, se llegue a determinar la existencia de posibles irregularidades que pudieran haber afectado su desarrollo, las autoridades deben ser capaces de implementar procedimientos de investigación y, por lo tanto, de tomar decisiones capaces de sancionar a quienes hayan intervenido y obstaculizado el ejercicio democrático, pero que no conduzcan a la total anulación del resultado expresado por la ciudadanía.

2. La dimensión interpretativa ante la aplicación del escrutinio estricto

Esta clase de escrutinio estricto reforzado reviste una dimensión interpretativa relevante, puesto que implica realizar una interpretación en la cadena del parámetro de igualdad para, *a contrario sensu* de la presunción de inconvencionalidad, poder determinar la convencionalidad de una norma, de una política pública o de un acto de autoridad que incida en la esfera de derechos del funcionario público que ha participado en un referendo revocatorio. Es decir, sobre este nivel de interpretación y argumentación, no basta con afirmar de manera general la existencia de un esquema menor de protección de los derechos políticos de los servidores públicos, sino que

⁶⁰ UN, *Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association. Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*, A/68/299, Sixty-eighth sesión, 7 August 2013, párr. 49.

resulta necesario determinar la posible interferencia injustificada a cargo de las autoridades ejecutivas, así como acudir a mecanismos interpretativos/argumentativos que justifiquen una intervención más drástica por parte de las autoridades encargadas de controlar el desarrollo de procesos democráticos, a fin de proteger el ejercicio de derechos políticos de personas que puedan encontrarse bajo esquemas particulares de subordinación frente a quien ostenta el poder político, como sucede con los servidores públicos.

En el contexto latinoamericano, esta dimensión interpretativa reforzada, tendiente a la aplicación del escrutinio estricto, al tratarse de servidores públicos que participan en referendos revocatorios, encuentra un asidero importante en el sistema interamericano de derechos humanos; especialmente en el amplio parámetro de interpretación para la tutela de los derechos humanos contenido en el artículo 29 de la CADH. Dicha disposición ofrece a los Estados y a sus autoridades un cúmulo de posibilidades de aplicación normativa mucho más favorable desde el propio derecho de los Estados parte, que puede operar a través de un ejercicio de remisiones interpretativas entre diversos ordenamientos normativos,⁶¹ o lo que también se conoce como un ejercicio de interpretación conforme.

Esto quiere decir que la utilidad interpretativa de las salvaguardas para el ejercicio de derechos políticos en contextos democráticos radica, precisamente, en las posibilidades que pueden ofrecer para ampliar el esquema de protección de las normas nacionales en materia político-electoral, las cuales pueden complementarse con las disposiciones y estándares precisados en el ámbito del derecho internacional, especialmente, del derecho internacional de los derechos humanos.

Tales mecanismos ya han sido implementados en el ámbito interamericano para la protección de derechos humanos, sin embargo, aún precisan de su ampliación para garantizar esquemas sospechosos que podrían resultar inconvenientes en la medida en que limitan el goce y el ejercicio de los derechos políticos. Así, por ejemplo, en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, vinculado con el ejercicio de derechos políticos, la Corte Interamericana determinó que

⁶¹ Artículo 29. “Normas de Interpretación. Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:... b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados”.

de conformidad con lo establecido en el artículo 29.b) de la Convención Americana, la Corte considera que para garantizar la efectividad de los derechos políticos de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica, como lo son las presuntas víctimas en este caso, Nicaragua debe tomar en cuenta la protección específica establecida en los artículos 5, 49, 89 y 180 de la Constitución Política y en el artículo 11.7 del Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica.⁶²

Otro ejemplo puede encontrarse en el caso *Radilla Pacheco vs. México*, en el que la Corte Interamericana precisó que la interpretación sobre la disposición constitucional que soporta la jurisdicción militar debe ser “coherente con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia, contenidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana y las normas pertinentes de la Constitución mexicana”.⁶³

V. CONCLUSIÓN

El derecho internacional de los derechos humanos ha contribuido a la expansión de ciertos derechos políticos, especialmente el derecho al voto, pero este desarrollo se ha mantenido ajeno de la atención de otros fenómenos vinculados con la participación política, como sucede con los referendos revocatorios y otros mecanismos de democracia directa. Las condiciones de fundamentación y operación de la democracia se muestran disímiles y enfrentan una serie de obstáculos que colocan en riesgo la vigencia de sus estructuras. En muchos contextos asistimos a una nueva clase de intervenciones, algunas tecnológicas y algunas otras de naturaleza política que, sobre la base de su despliegue, condicionan la plena efectividad de las opiniones populares.

Tal es el caso de los servidores públicos, quienes pueden ubicarse en una situación particular de riesgo frente al despliegue de mecanismos de intimidación y violencia política por parte del gobierno en turno, espe-

⁶² Corte IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de junio de 2005, Serie C, núm. 127, párr. 205.

⁶³ Corte IDH, *Caso Rosendo Radilla vs. México*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de Noviembre de 2009, Serie C, núm. 209, párr. 338.

cialmente cuando se trata de referendos revocatorios, pues es en este tipo de ejercicios cuando puede presentarse alguna exigencia de lealtad hacia quien detenta el poder político. Por ello, el desenvolvimiento de salvaguardas para el ejercicio de los derechos políticos fomenta el establecimiento de un tipo de democracia reforzada a partir de la lógica de los derechos, y de su protección, la cual supone el análisis de contextos particulares en los que puedan actualizarse fenómenos de secuestro democrático, ya sea a través de la injerencia en los procesos de participación política, o mediante el ejercicio de represalias por el ejercicio de estos derechos.

Este reforzamiento de la democracia opera, precisamente, a través de un esquema dual. Por un lado, a partir del desarrollo y aseguramiento de salvaguardas políticas y legales que aseguren a todas las personas la posibilidad de participar de manera libre y sin temor a represalias, sobre la base de un enfoque más social que tome en consideración las condiciones y características que les asisten. Y, por el otro, a partir de la construcción y articulación de un esquema sólido de interpretación que sea capaz de fomentar una intervención reforzada a cargo de las autoridades encargadas de proteger estos derechos sobre la base de niveles diferenciados de protección, a la luz de condiciones de subordinación o desventaja en las que puedan ubicarse sus titulares. Ello abre la puerta al aseguramiento de concepciones más amplias de democracia, como la social, que considera la injusticia estructural e interviene por vía del Estado social de derecho y la teoría de los derechos para corregirla.⁶⁴

Con ello no se trata de fomentar esquemas arbitrarios de intervención estatal, pues es justamente el objetivo contrario el que se persigue con este tipo de esquemas reforzados de protección. Se trata de que las democracias puedan contar con instituciones, mecanismos y salvaguardas de mayor alcance para hacer frente a condiciones de secuestro democrático o a represalias por medio de falsas fidelidades democráticas. Es decir, la operación de un sistema democrático de naturaleza reforzada no puede ser ajena a un sistema de controles internos y externos⁶⁵ que garanticen su efectividad y permanencia.

⁶⁴ Arango, Rodolfo, "Solidaridad, democracia y derecho", *Revista de Estudios Sociales*, Colombia, núm. 46, p. 49.

⁶⁵ Cossío, José Ramón, "Sobre «Jueces y Política»", en Vázquez, Rodolfo (comp.), *Corte, jueces y política*, México, Fontamara, 2007.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGAMBEN, Giorgio *et al.*, *Democracy In What State?*, Columbia University Press, 2011.
- ALTMAN, David, *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge University Press, 2010.
- ALTMAN, David, "Measuring the Potential of Direct Democracy around the World (1900-2014)", *The Varieties of Democracy Institute*, Series 2015:17, December 2015.
- ARANGO, Rodolfo, "Solidaridad, democracia y derecho", *Revista de Estudios Sociales*, Colombia, núm. 46.
- BASSIOUNI, Cherif, "Toward a Universal Declaration on the Basic Principles of Democracy: From Principles to Realisation", en INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Democracy: Its Principles and Achievements*, Ginebra, 1998.
- BEIGBEDER, Yves, "Referendum", *Oxford Public International Law*, June 2011.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.
- BROWN, Wendy, "Undoing the Demos Neoliberalism's Stealth Revolution", *Journal of Chemical Information and Modeling*, vol. 53, Zone Books, 2013.
- CABALLERO OCHOA, José Luis y RÁBAGO DORBECKER, Miguel, "Artículo 23. Derechos políticos", en STEINER, Christian y URIBE, Patricia (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, La Paz, Fundación Konrad Adenauer-Plural Editores, 2014.
- CASAS-ZAMORA, Kevin y ZOVATTO, Daniel, "El costo de la democracia: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina", *Foreign Policy at Brookings*, Latin America Initiative, 2015.
- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), Código de Buenas Prácticas sobre Referendos, adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas en su 19a. reunión, Venecia, 16 de diciembre de 2006.
- CORTE IDH, *Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) vs. Costa Rica*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 28 noviembre de 2012, Serie C, núm. 257.
- CORTE IDH, *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 2 de febrero de 2001, Serie C, núm. 72.

- CORTE IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107.
- CORTE IDH, *Caso Rosendo Radilla vs. México*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de Noviembre de 2009, Serie C, núm. 209.
- CORTE IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, Serie C, núm. 218.
- CORTE IDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de junio de 2005, Serie C, núm. 127.
- COSSÍO, José Ramón, “Sobre «Jueces y Política»”, en VÁZQUEZ, Rodolfo (comp.), *Corte, jueces y política*, México, Fontamara, 2007.
- COUNCIL OF EUROPE, Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, Strasbourg, 1981. Directive on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council, 24 October 1995.
- CREATIVE ASSOCIATES INTERNATIONAL, “Getting Away with Murder. When Electoral Violence Becomes a Crime against Humanity”, in partnership with the University of Glasgow, October 2015.
- ECHR, *Case of Goodwin v. The United Kingdom*, 27 March 1996, Application no. 17488/90, Judgment, Strasbourg.
- ECHR, *Case of Karácsony and Others v. Hungary*, Application no. 42461/13, Judgment, Strasbourg.
- ECHR, *Case of Lykourazos v. Greece*, 15 June 2006, Application no. 33554/03, Judgment, Strasbourg.
- ECHR, *Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, Application no. 9267/81, Judgment, Strasbourg.
- ECHR, *Case of Riza and Others v. Bulgaria*, 13 October 2015, Applications no. 48555/10 and 48377/10, Judgment, Strasbourg.
- ECHR, *Case of Tănase v. Moldova*, Application no. 7/08, Judgment, Strasbourg.
- ECHR, *Case of Uspaskich v. Lithuania*, Application no. 14737/08, Judgment, Strasbourg, 20 December 2016.
- ECHR, *Case of Yabloko Russian United Democratic Party and Others v. Russia*, 8 November 2016, Application no. 18860/07, Judgment, Strasbourg.

- ECHR, *Case of Yumak and Sadak v. Turkey*, 8 July 2016, Application no. 10226/03.
- ECHR, *Case of Ždanoka v. Latvia*, Application no. 58278/00, Judgment, Strasbourg.
- FITZGERALD, Caitriona *et al.*, *The Secret Ballot at Risk: Recommendations for Protecting Democracy*, Electronic Privacy Information Center, Verified Voting, and Common Cause, 2016.
- HAFNER-BURTON, Emilie M. *et al.*, “Surviving Elections: Election Violence, Incumbent Victory, and Post-Election Repercussions”, *British Journal of Political Science*, 1 January 2016.
- HAFNER-BURTON, Emilie M. *et al.*, “When do governments resort to election violence?”, *British Journal of Political Science*, vol. 44, 2014.
- HOWARD, Philip N., y KREISS, Daniel, “Political Parties and Voter Privacy: Australia, Canada, the United Kingdom, and United States in Comparative Perspective”, *First Monday. Peer-Reviewed Journal on the Internet*, vol. 15, núm. 12, 2010.
- HUNTER, Christopher D., “Political Privacy and Online Politics: How E-Campaigning Threatens Voter Privacy”, *First Monday. Peer-Reviewed Journal on the Internet*, vol. 7, núm. 2, 2002.
- INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, 1997.
- KREISS, Daniel y HOWARD, Philip N., “New Challenges to Political Privacy: Lessons from the First U.S. Presidential Race in the Web 2.0 Era”, *International Journal of Communication*, vol. 4, 2010.
- LAYCOCK, Samantha, “Is referendum voting distinctive? Evidence from three UK cases”, *Electoral Studies*, vol. 32, núm. 2, June 2013.
- MARES, Isabela y ZHU, Boliang, “The Production of Electoral Intimidation: Economic and Political Incentives”, *Comparative Politics*, vol. 48, núm. 1, October 2015.
- “Memorandum by Professor Stephen Tierney, Professor of Constitutional Theory, University of Edinburgh”, House of Lords, Referendums in the United Kingdom, Select Committee on the Constitution, 12th Report of Session 2009-10.
- NORRIS, Pippa, “Are There Global Norms and Universal Standards of Electoral Integrity and Malpractice? Comparing Public and Expert Perceptions”, *Faculty Research Working Paper Series*, Harvard Kennedy School, March 2012.

- NORRIS, Pippa, “Does the world agree about standards of electoral integrity? Evidence for the diffusion of global norms”, *Electoral Studies*, vol. 32, num. 4, December 2013.
- NORRIS, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Cambridge University Press, 2014.
- OEA, Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General durante su Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, Lima, 11 de septiembre de 2001.
- OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, 7 al 22 de noviembre de 1969.
- OEA, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948.
- ONU, Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución A/RES/3/217 durante su III periodo de sesiones el 10 de diciembre de 1948.
- ONU, Observación General. 25 Derecho a Participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 25 del Pacto), 57o. periodo de sesiones, Comité de Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, 1996.
- PRIVACY INTERNATIONAL, *Privacy as a Political Right*, March 2012.
- ROSE, Richard, “Referendums—Too Much Participation?”, *Representing Europeans*, Chapter 5. Oxford University Press, 2013.
- RUBINSTEIN, Ira S., “Voter Privacy in the Age of Big Data”, *Winsconsin Law Review*, 2014.
- STRUM, Philippa, *Privacy: The Debate in the United States since 1945*, Fort Worth, Harcourt Brace, 1998.
- SUPREME COURT OF IRELAND, *Bunreacht na hÉireann: Patricia McKenna, Plaintiff, v. An Taoiseach and Others, Defendants*, (No. 2), S.C Nos. 361 and 366 of 1995, 17 November 1995.
- SUPREME COURT OF IRELAND, *McCrystal v. Minister for Children and Youth Affairs & others*, 486/2012, 12 December 2012.
- SVENSSON, Palle, “Forms and Terminology of Direct Democracy”, Paper to be presented at the panel on “Comparing Processes of Direct Democracy” at the joint conference of IPSA and ECPR in São Paulo, February 2011.

- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, “Voto. Su confidencialidad y secreto se transgreden si se revelan datos proporcionados por los ciudadanos fuera de las hipótesis legales permitidas”, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 2, tercera época, 1998.
- UN, “Cooperation with the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights”, Human Rights Council, Report of the Secretary-General, A/HRC/18/19, July 2011.
- UN, “Monitoring Human Rights in the Context of Elections” in Office of the High Commissioner for Human Rights, *Manual on Human Rights Monitoring*, Chapter 23.
- UN, *Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association. Report of the Special Rapporteur on the Rights to Freedom of Peaceful Assembly and of Association*, A/68/299, Sixty-eighth session, 7 August 2013.
- UNDP, *Elections and Conflict Prevention. A Guide to Analysis, Planning and Programming*, 2009.
- WELP, Yanina, “Recall Referendums in Peruvian Municipalities: A Political Weapon for Bad Losers or an Instrument of Accountability?”, *Democratization*, vol. 23, núm. 7, 2015.
- Working Party on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data, Advice paper on special categories of data (“sensitive data”), 2011.