

PERSPECTIVAS GLOBALES PARA LAS ASOCIACIONES Y ALIANZAS:

EL CASO DE AMÉRICA LATINA

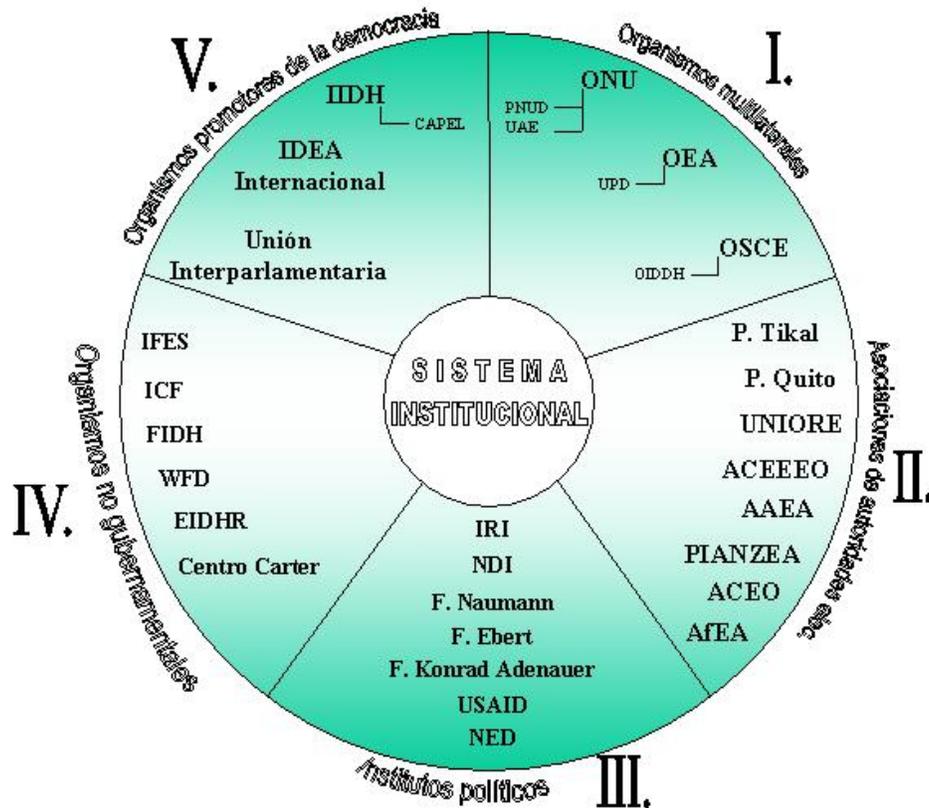
MANUEL CARRILLO POBLANO

I

La cooperación internacional en materia electoral nació a partir del resurgimiento de la democracia representativa. En la década de los setenta inició el proceso de democratización, aunado a la promoción del desarrollo humano, que impactó como nunca antes la apertura de los sistemas políticos y la ampliación del régimen de libertades.¹ A partir de entonces, la parte electoral de la democracia representativa se sitúa como un campo de acción y de estudio específico, que ha dado origen a prácticas, creación de instituciones, centros de investigación, tanques de pensamiento, asociaciones de expertos y movilización de la sociedad civil, entre otros, para legitimar y mejorar las prácticas democráticas en la organización de procesos electorales para acceder al poder.

La cooperación internacional en materia electoral ha sido capaz de crear instituciones, procedimientos, estrategias, modelos, programas y centros de producción intelectual electoral que han tenido como propósito la cooperación y fortalecimiento de la comunidad internacional para apoyar el proceso de democratización

¹ De 1973 a 2003 transitaron a la democracia 93 países; en la década de los setenta fueron 8 países, en la de los ochenta 23 países y de 1990 a 2003 fueron 62 países. Dicho de otra forma, en la década de los setenta vivían en democracia el 24.6% de los países en el mundo (Huntington, 1991), en la de los noventa el 45% (ibid.), y en los primeros años del siglo XXI el 63% (Freedom House, 2004) de los países vive en democracia electoral, o, bien, han tomado importantes medidas orientadas a garantizar elecciones democráticas. De los 191 países miembros de las Naciones Unidas, en 140 de ellos se llevan a cabo elecciones democráticas con distintos rangos de calidad (PNUD/ONU, 2002: 1).



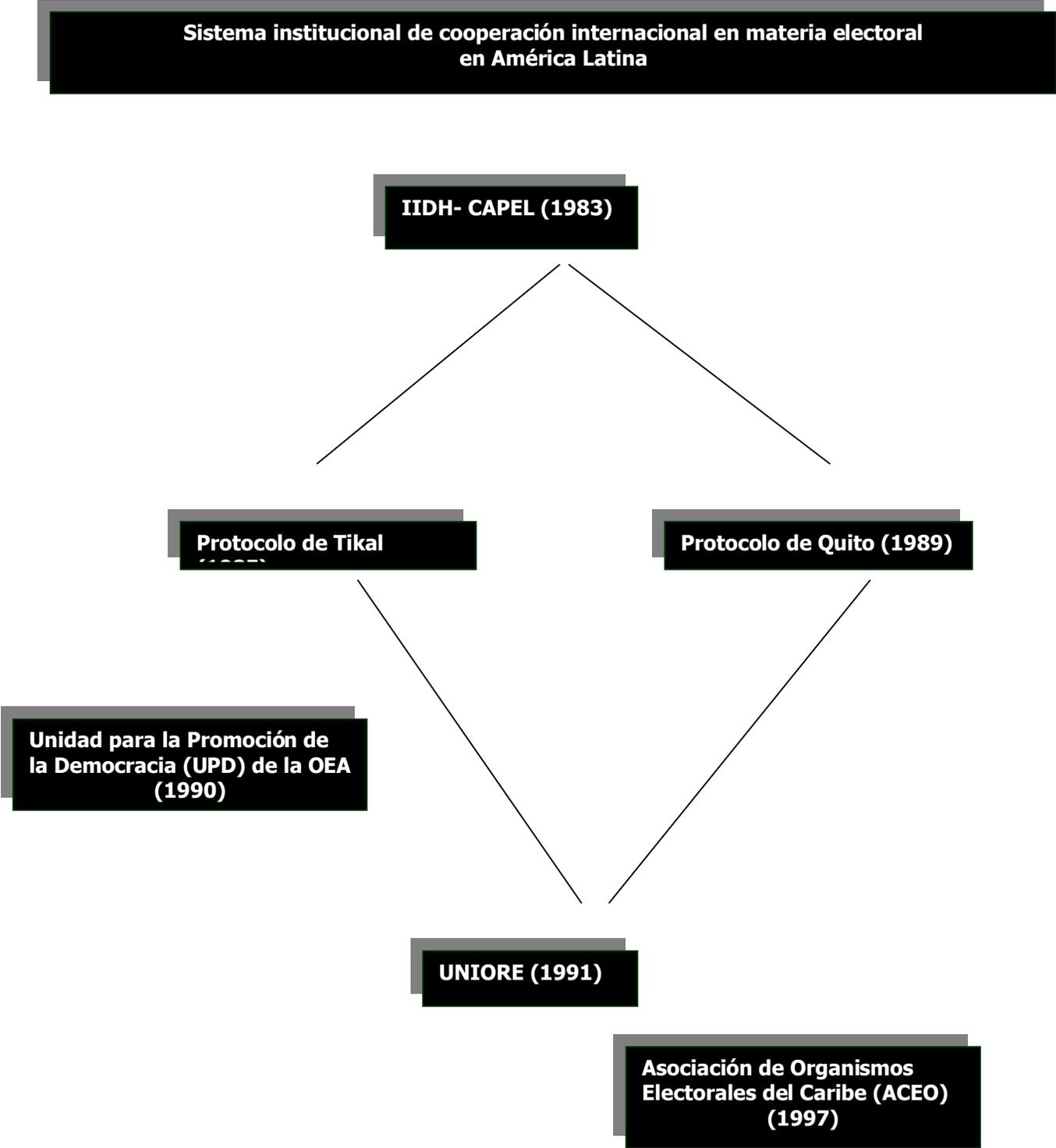
Este proceso de creación de instituciones y mecanismos de cooperación e intercambio para impulsar la organización de elecciones limpias y transparentes se ha desarrollado a nivel global y sin precedentes, pero fue en América Latina en donde se dieron los primeros pasos en esa dirección. La Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA creó en 1980 el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) como una entidad académica autónoma para desarrollar actividades relacionadas con la promoción de los derechos humanos; posteriormente, con una visión más amplia de los derechos humanos, el IIDH creó en 1983 el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) con el propósito de llevar a cabo asesoría técnica electoral y promoción de elecciones libres como parte del soporte al desarrollo de los derechos humanos.

Sobre esta base, CAPEL jugó un papel clave en América Latina para crear asociaciones de organismos electorales en Centroamérica (Protocolo de Tikal en 1985), en Sudamérica (Protocolo de Quito en 1989) y en todo el continente americano (Unión Interamericana de Organismos Electorales, UNIORE en 1991). A través de dichas asociaciones se promovieron misiones de observación electoral y asistencia técnica, que tenían como objetivo básico la celebración de elecciones limpias y transparentes.

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) creó en 1990 la Unidad para la Promoción de la Democracia, como una entidad de la Secretaría General, que estaría a cargo de promover la democracia representativa en el

área. Entre 1962 y 1990 la OEA participó en cerca de 20 operaciones en la región, si bien pequeñas y de muy corta duración. En otras regiones ha habido un desarrollo similar

FIGURA 2



II

COOPERACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL

PRIMERA ETAPA. FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA ELECTORAL (1970-1990)

- **Administración electoral**
- **Logística electoral**
- **Medidas para evitar el fraude electoral**
- **Observación electoral**

SEGUNDA ETAPA. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y CONDICIONES DE LA COMPETENCIA (1990-2000)

- **Manejo de conflictos electorales**
- **Competencia electoral**
- **Reformas al sistema electoral**
- **Acceso equitativo a los medios de comunicación**

TERCERA ETAPA. CALIDAD DE LAS ELECCIONES (2000-)

- **Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales**
- **Fiscalización de los gastos en campañas**
- **Democracia interna de los partidos políticos**
- **Actualización y eficiencia del padrón electoral**
- **Educación cívica**

A lo largo de los procesos de democratización, las áreas que han estado en el centro de la preocupación se han ido ampliando, distinguiéndose tres importantes etapas en la evolución de la cooperación internacional en materia electoral.

PRIMERA ETAPA. FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA ELECTORAL (1970-1990)

El proceso de democratización iniciado en la década de los setenta, abarcó a varios países de América Latina, África y Asia. El requerimiento fundamental que se planteó este

proceso en términos democráticos fue el de coadyuvar a la celebración de elecciones limpias. En la gran mayoría de los países involucrados en la democratización había un reclamo ciudadano y político por denuncias de fraude e irregularidades electorales que alteraban la voluntad popular. Por consiguiente, el objetivo principal era crear diferentes mecanismos y estrategias que contribuyeran a celebrar elecciones confiables. Aquí la observación electoral tuvo un papel fundamental en este sentido. Una buena parte de las organizaciones que integran el sistema institucional diseñaron distintos programas de observación electoral.

También había una percepción más técnica en cuanto a fortalecer lo que se ha llamado la “infraestructura electoral”, orientada a este mismo propósito. En esta etapa que abarca las décadas de los setenta y de los ochenta se realizó un importante trabajo de asesoría técnica sobre el registro electoral y, en su caso, los registros civiles utilizados para la celebración de elecciones. Por otra parte, también se trabajó para ofrecer mecanismos jurídicos que aseguraran los derechos políticos de los ciudadanos y de los candidatos. Asimismo, se empezaron a desarrollar los primeros ejercicios de justicia electoral en el campo de la cooperación electoral internacional.

3.3. SEGUNDA ETAPA. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y CONDICIONES DE LA COMPETENCIA (1990-2000)

En esta etapa de la cooperación electoral en materia electoral, además de llevar a cabo adecuaciones como las señaladas anteriormente, se empezaron a incorporar nuevos temas, los cuales contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones y los procedimientos electorales democráticos. Probablemente uno de los temas de mayor atención para la asistencia electoral en esta década fue el tema de las condiciones de la competencia. En algunos países, sobre todo en América Latina, empezaron gradualmente a sustituirse o a ampliarse los temas de la agenda electoral en relación con la financiación de la política y del acceso a los medios masivos de comunicación para promover la oferta política de los partidos y candidatos y se dio un gran interés por conocer los diferentes modelos existentes en el mundo, con el propósito de buscar adaptaciones que permitieran fortalecer el sistema de partidos.

En esta etapa la atención ya no se centra en los temas que se refieren al régimen electoral, sino también en todo lo que se refiere al sistema de partidos políticos. También empieza a cobrar interés el tema de la educación cívica a través de los organismos electorales, precisamente porque para contribuir al fortalecimiento de las instituciones y prácticas democráticas se requiere un esfuerzo integral y profundo de educación cívica.

También en esta etapa hay un importante despliegue de esfuerzos para fortalecer a los organismos electorales en cuanto al perfil que deben tener los titulares de los órganos de dirección, un servicio electoral tendiente a establecer bases para su profesionalización y permanencia en el cargo, así como la participación de otros poderes en la designación de los funcionarios electorales.

3ª ETAPA. CALIDAD DE LAS ELECCIONES

Esta tercera etapa de la cooperación internacional en materia electoral está caracterizada por una combinación de factores. Por un lado, el proceso de democratización no se ha presentado de manera uniforme y lineal en los 140 países donde se han celebrado elecciones. Por otro lado, en los 93 países que han presentado una transición hacia la democracia, cada país presenta requerimientos y necesidades muy particulares para el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones y prácticas democráticas.

En América Latina, en los 19 países con excepción del Caribe hay al menos 20 temas electorales que se están analizando para mejorar la organización electoral. De estos, cinco destacan por su relevancia:

1. **La financiación, la fiscalización y la equidad en las condiciones de la competencia electoral.** A su vez este gran tema presenta tres niveles de discusión en este tema:
 - Fuentes de financiación
 - Totalmente privadas
 - Mixto (público y privado). Qué proporción es la más pertinente.
 - Montos de la financiación y si debe financiarse el periodo electoral y el periodo entre elecciones.
 - Transparencia y rendición de cuentas
 - Fiscalización y
 - Acceso equitativo a los medios de comunicación.

Los 12 países que están discutiendo y aplicando algunas medidas son: Argentina, Bolivia, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay, Paraguay, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras y México.

2. **Voto de residentes en el extranjero.** Existen al menos 7 países de América Latina en los cuales se está discutiendo este tema. ¿Cómo garantizar los derechos políticos de los trabajadores migrantes?; ¿dónde reside la fuente de derechos políticos en la nacionalidad o en la residencia? En estas condiciones están Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Bolivia, Chile, Uruguay y Paraguay. Hace un par de meses Ecuador y México aprobaron una legislación al respecto.
3. **Democratización interna de los partidos políticos.** En la región de América Latina se está discutiendo el papel de la autoridad electoral para resolver controversias dentro de los partidos políticos. Tanto para la selección de candidatos como para acceder a posiciones de dirección dentro de los propios partidos. En esta situación se encuentran 8 países de la región: Argentina, República Dominicana, Costa Rica, Honduras, Panamá, Chile, Nicaragua y México.

4. El Registro Electoral. No obstante que el proceso de democratización en América Latina empezó en la década de los 80's y el registro de electores fue de los primeros temas sobre el cual se trabajó intensamente, 25 años después existen nuevamente problemas en este tema. Los principales aspectos de discusión son: incorporación de los mayores de 18 años al padrón, porque hay significativas ausencias, desactualización del padrón, por los cambios de domicilio y fallecimientos constituyen el reto mayor para mantener actualizado el padrón; y la seguridad en las cédulas de identidad o tarjetas electorales. Todo ello requiere de importantes recursos financieros y además de una administración electoral permanente y muy profesional. Este tema se encuentra a discusión en al menos 11 países: Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Venezuela, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Bolivia, Chile y Argentina.
5. Educación Cívica y Promoción del Voto. Existe un problema que estamos enfrentando prácticamente todos los países de la región: el abstencionismo. Hay un desencanto por la política, los políticos y los partidos. Ello ha tenido consecuencias en la baja participación ciudadana en las elecciones. Costa Rica, Panamá y México han empezado a desarrollar programas de Educación Cívica y de promoción del voto sobre todo con jóvenes para intentar frenar esta tendencia.

CONSIDERACIONES FINALES

1. El principal reto del sistema internacional de cooperación internacional en materia electoral es la creación de un nuevo modelo de funcionamiento. Un modelo basado en mejores procedimientos de comunicación y coordinación para dirigir con mayor eficacia los recursos internacionales destinados a las acciones de la cooperación. Hasta ahora, este sistema internacional ha funcionado de una manera altamente descentralizada. Ello ha ocasionado que no siempre puedan atenderse eficazmente las necesidades y requerimientos de los distintos organismos electorales que han solicitado el apoyo de la comunidad internacional.

En el ámbito internacional carecemos de un sistema integrado de información que pueda ordenar la demanda y la oferta de asistencia electoral en el mundo. Después de más de 30 años de colaboración, ahora necesitamos un nuevo sistema de información, comunicación y entendimiento para evaluar los resultados de la cooperación internacional en materia electoral.

2. También necesitamos modificar la metodología de la asistencia técnica. Los recursos financieros son muy importantes, pero lo es aún más el tener claros los fines y propósitos de la asistencia técnica. Fines claros y metodología adecuada para optimizar el uso de los recursos, harán más eficiente y eficaz los resultados de

la asistencia técnica internacional. En América Latina necesitamos fortalecer las instituciones democráticas. Para ello requerimos del apoyo de la comunidad internacional, pero no únicamente con recursos, los cuales son importantes aunque no suficientes para este fin. La cooperación internacional puede ayudar a los organismos electorales a establecer rumbo, sentido, y dirección de la acción institucional

3. En los últimos dos siglos, la humanidad ha tenido diversos impulsos u “olas” democratizadoras. Pero sólo la que inició en el último tercio del Siglo XX vino acompañada de organismos internacionales especializados en materia electoral y de promoción de la democracia. Por ello, las asociaciones de los organismos electorales debemos descubrir y construir ventanas de oportunidades que nos hagan superar los muros del aislamiento. En este sentido, organismos internacionales y asociaciones de autoridades electorales deberán asumir el reto de crear este nuevo orden internacional en el campo electoral. Este es el gran desafío para ayudar a fortalecer las democracias del siglo XXI.

Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral en América Latina

Organismo	Año de creación	Objetivos principales
Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL)²	1983	<ul style="list-style-type: none"> • Promover mecanismos que propicien el fortalecimiento y la consolidación de la democracia representativa y pluralista, así como la vigencia efectiva de los derechos políticos para todos los ciudadanos de América Latina y el Caribe. Áreas de acción fundamental: promoción electoral; asistencia técnica electoral; misiones técnicas de observación electoral; cursos interamericanos sobre elecciones
Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal)	1985	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la cooperación internacional para promover la democracia representativa, el voto libre, universal y secreto, y sistemas electorales eficientes y puros • Consultarse recíprocamente cualquier clase de problemas relacionados con el proceso electoral • Intercambiar información sobre los problemas relacionados con el proceso electoral y el desarrollo de las elecciones • Propiciar la participación como observadores de los organismos miembros de la organización, a invitación del país sede, proporcionando las facilidades necesarias y;

² Las actividades del IIDH son posibles gracias a la contribución de gobiernos, entidades internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, universidades y centros académicos.

		<ul style="list-style-type: none"> Emitir recomendaciones de carácter general sobre los asuntos anteriores
Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito)	1989	<p>ADEMAS DE COINCIDIR CON LOS OBJETIVOS DEL PROTOCOLO DE TIKAL, SEÑALAN:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incrementar la cooperación de todos los organismos miembros Sugerir la adopción de normas y procedimientos que tienden al mejor perfeccionamiento de los procesos electorales que garanticen absoluta nitidez y el respeto irrestricto de sus resultados
Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)³	1991	<p>GENERAL. Fortalecer la capacidad de las instituciones electorales, fomentar la observación técnica de elecciones y compartir conocimiento, información y experiencia en la administración de elecciones.</p> <p>PARTICULARES</p> <ul style="list-style-type: none"> Incrementar la cooperación entre sus miembros Proporcionar apoyo y asistencia a los organismos electorales que lo soliciten Formular recomendaciones de carácter general a los organismos miembros de la Unión Estimular la participación de representantes de los organismos miembros en calidad de observadores en los procesos electorales, previa invitación del país donde los realicen Promover sistemas electorales seguros eficientes y democráticos Impulsar el intercambio de información de los regímenes electorales
Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de los Estados	1990	<ul style="list-style-type: none"> La principal finalidad de la organización es acompañar los esfuerzos propios de los gobiernos para fortalecer sus procesos democráticos, impulsando la modernización, la autonomía y el desarrollo institucional de sus autoridades electorales en particular, y del régimen electoral en general,

³ La Unión Interamericana de Organismos Electorales, está integrada por los organismos electorales miembros del Protocolo de Tikal y del Protocolo de Quito: Oficina de Elecciones de Antigua y Barbuda, Cámara Nacional Electoral de Argentina, Corte Nacional Electoral de Bolivia, Tribunal Superior Electoral de Brasil, Consejo Nacional Electoral de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Servicio Electoral de Chile, Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, Consejo Central de Elecciones de El Salvador, Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras, Comité Electoral de Jamaica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, Tribunal Electoral de Panamá, Jurado Nacional de Elecciones de Perú, Junta Central Electoral de República Dominicana, Comisión Electoral de Santa Lucía, Corte Electoral de Uruguay y Consejo Supremo Electoral de Venezuela

Americanos (OEA)		promoviendo programas que incentiven la cultura cívica y la participación ciudadana, entre otros programas. Así mismo coordina misiones de asistencia y observación electoral, y enfatiza sobre la importancia de la cooperación internacional para lograr el fortalecimiento de la democracia en la región.
Asociación de Organismos Electorales del Caribe (ACEO)	1997	<ul style="list-style-type: none"> • La integran autoridades electorales de 21 países⁴. • Sus objetivos se centran en dar seguimiento a los procesos democráticos de sus integrantes, promover la cooperación y la asistencia mutua, fortalecer las organizaciones electorales y la confianza de la sociedad civil.

⁴ Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Belice, Islas Vírgenes, Islas Caimán, Curazao, Republica Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Isla Montserrat, Puerto Rico, San Kitts y Nevis, Santa Lucia, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago.