
La cooperación internacional electoral

Agustín Fernández Righi¹

Durante un largo tiempo, los derechos políticos, los mecanismos y procesos electorales fueron considerados como parte inseparable del ámbito interno de los Estados-Nación, y por lo tanto amparados bajo el concepto de la soberanía estatal y el principio de no intervención (Sobrado González, 2017). Esta situación comenzó a cambiar aproximadamente a mediados del siglo XX, cuando comenzaron a ser vistos dentro del ámbito de los Derechos Humanos y el fortalecimiento de la democracia representativa, temáticas que después de las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial comenzaron a gozar una mayor atención. De esta manera, comenzó a gestarse en el Sistema Internacional, mediante cooperación internacional, un entramado de acuerdos e instrumentos para la protección de los Derechos Humanos, incluyendo los políticos, como la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre en el marco del sistema interamericano y la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, ambas aprobadas en 1948.

La importancia de los derechos políticos, y por lo tanto de los procesos electorales, para la cooperación internacional en materia de Derechos Humanos continuó creciendo en las subsiguientes décadas, como lo atestiguan el Pacto Internacional de las Naciones Unidas para los Derechos Civiles y Políticos, de 1966, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. En estos instrumentos, a los que es posible agregarles, dentro del Sistema Interamericano, la más reciente Carta Democrática Interamericana de 2001, así como fallos y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se da una especial protección a nivel internacional a los derechos políticos al enmarcarlos dentro de los regímenes internacionales de Derechos Humanos (Dalla Via, 2012). A su vez, si bien no ignoran el principio de no intervención y la soberanía estatal, consideran fundamentalmente unidos a los Derechos Humanos con la democracia. Esto es especialmente cierto en el ámbito Sistema Interamericano (Canton, 2005; Molina Carrillo, 2006; Anaya Muñoz, 2013).

Esto último no es un detalle menor, pues otorga un papel central dentro de los regímenes de protección y cooperación internacional en materia de Derechos Humanos a la democracia, y por lo tanto a una miríada de condiciones a nivel de elecciones, sistemas de partidos y educación cívica –por mencionar sólo algunos elementos, que componen un sistema democrático que haga efectivos a los derechos políticos. De este modo, tanto en los niveles regionales como en el plano mundial, los Estados y organizaciones internacionales han promovido la cooperación internacional en materia de procesos electorarios. América Latina se caracteriza por su carácter de adelantada, respecto a otras regiones, en este tipo de cooperación, con la creación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en 1980, y bajo su órbita el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). El CAPEL, a su vez, jugó inmediatamente un papel clave en la formación de asociaciones regionales de organismos electorales de los países de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal) y de Sudamérica (Protocolo de Quito), junto con el establecimiento de la asociación continental UNIORE (Unión Interamericana de Organismos Electorales) (Carrillo, 2007).

La Organización de los Estados Americanos (OEA), por su parte, también ha actuado directamente en esta temática. Durante la década de los noventa, estableció la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), encargada de coordinar las Misiones de Observación Electoral, brindar asesoría técnica y otras acciones para promover sistemas democráticos en la región (Carrillo, 2007).

La cooperación internacional en el ámbito de los procesos electorales es, por lo tanto, un fenómeno que ya lleva varias décadas de existencia y profundización en las Relaciones Internacionales, a nivel mundial y dentro de la región de América Latina (Carrillo, 2007; Picado, 2007). Desde sus inicios a mediados del siglo XX, y pasando por su momento de mayor impulso con la ola democratizadora de finales de los '70 y principios de los '80 (Sobrado González, 2012), la cooperación internacional en materia de procesos electorales tuvo diferentes objetivos y acciones para alcanzarlos. En una primera etapa, los organismos internacionales involucrados buscaban garantizar el normal desenvolvimiento de elecciones libres y justas, disuadiendo del fraude a actores políticos y buscando aumentar la confianza en las elecciones, para luego ocuparse de aspectos técnicos que conformaran la infraestructura electoral. Posteriormente, el foco de atención viró hacia el fortalecimiento de las instituciones democráticas al interior de los países, así como las condiciones de competencia que garantizaran elecciones plurales y democráticas, para actualmente

¹ Estudiante avanzado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (Universidad Siglo XXI).

preocuparse por la calidad de las elecciones, su eficiencia y costos, además de cuestiones como la financiación de los partidos, la equidad de género en las listas, entre otras cuestiones (Carrillo, 2007).

Pese a esta clara extensión de la cooperación internacional electoral, desde la disciplina de las Relaciones Internacionales aún resta dedicarle una mayor atención. Estudios sobre la materia no han faltado, pero estos han solido ser tomados desde los enfoques propios de la ciencia política y el derecho internacional. En otras palabras, los antecedentes del presente trabajo, si bien existentes y de un volumen no menos apreciable, no se caracterizaban por brindar un análisis desde los conocimientos propios de las relaciones internacionales.

Por ejemplo, existe una abundante literatura que ha descrito y analizado el entramado de normas y acuerdos internacionales que garantizan y defienden activamente los derechos políticos, dentro del régimen internacional de los derechos humanos (Molina Carrillo, 2007; Picado, 2007; Boneo, Carrillo y Valverde, 2007). En este sentido, no es difícil hallar antecedentes que se hayan enfocado en el sistema interamericano de derechos humanos como el núcleo desde el cual se articula la cooperación internacional relativa a los procesos electorales, y como parte del ámbito, más amplio, de la cooperación internacional para la protección de los derechos humanos (Thompson Jiménez, 2015). De esta manera, han analizado el accionar de organismos del sistema interamericano como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Cantón, 2005), o instrumentos del Derecho Público Internacional, como la Carta Democrática Interamericana (Lusverti, 2014; García-Sayán, 2005).

A este conjunto de trabajos deben agregarse otros que se han encargado de brindar una descripción detallada sobre el origen, evolución y situación actual del sistema interamericano de cooperación internacional en materia electoral, repasando no sólo el entramado de instrumentos jurídicos internacionales, sino también las instituciones internacionales que los hacen cumplir y los organismos regionales que llevan a cabo la cooperación. (Sobrado González, 2017; Carrillo, 2007)

Por otro lado, otros trabajos se han preocupado en cómo casos de la misma, por ejemplo, las misiones de observación electoral sirven para definir normativamente a los procesos electorales (Freidenberg, 2017). También se han ocupado en describir cómo sus métodos y prioridades pueden llevar a irregularidades y declaraciones contradictorias (Kelley, 2010). Más allá de su importancia, estos trabajos se han enfocado sólo marginalmente por la cooperación internacional electoral, ya que se han concentrado en instancias particulares de la misma, ya fuera en su funcionamiento o sus implicancias al momento de definir los procesos electorales, y no en su carácter cooperativo e internacional, es decir, en el hecho de que se tratan de casos en los que los Estados cooperan entre sí, pese a la estructura anárquica del Sistema Internacional.

Con relación a esto último, trabajos que hayan focalizado en estos aspectos pueden encontrarse en Lusverti (2014), donde ha sido explorada la tensión existente entre la promoción de la democracia –lo que incluye a la cooperación electoral– dentro del sistema interamericano y el principio, también plasmado en el sistema regional, de no intervención, habiendo así hecho una aproximación al aspecto internacional de la temática. De manera similar, García-Sayán (2005), partiendo desde la Carta Democrática Interamericana, ha explorado la defensa colectiva de la democracia y los derechos humanos, así como el accionar de la OEA en este ámbito, por lo que también puede decirse que se ha enfocado en la cooperación internacional como tal.

A la par de estos antecedentes, es también posible encontrar publicaciones más concernientes a la disciplina de las Relaciones Internacionales y que han tratado, en menor o mayor medida, la temática de la cooperación internacional en general, y la electoral en particular. Por ejemplo, los trabajos de Brysk (2005, 2009) sobre el rol de la política exterior de Costa Rica en la promoción de los derechos humanos (que incluye un rol muy importante de dicho país en la cooperación electoral internacional) sobre todo en la región de América Latina, son notables. También debe señalarse el texto de Anaya Muñoz (2013), donde se han descrito las líneas generales de los regímenes de derechos humanos en Latinoamérica y las distintas maneras en que sus efectos sobre el comportamiento de los Estados podían ser analizados por la disciplina de las relaciones internacionales, de acuerdo con qué teorías se privilegiase en su estudio.

También es posible mencionar otros trabajos dentro de la disciplina que han descrito la cooperación internacional electoral a nivel global (Bargiacchi, Bakken, Guerin y Godinho Gomes, 2011; Democracy Reporting International, 2014), o si no lo han hecho con vistas a la cooperación en materia electoral específicamente, se han enfocado en otras regiones, actores y mecanismos (Reilly, 2003; Prado Lallande, 2009).

Contemplando el fenómeno de la cooperación internacional en materia de procesos electorales y la literatura que en distintos grados se ha abocado al mismo, podemos apreciar que se trata de una temática

de potencial valor para el estudio del más amplio campo de la cooperación internacional en general. El carácter muchas veces técnico de esta cooperación, sumado al hecho de que se trata de instancias de relacionamiento internacional paralelo a los canales diplomáticos tradicionales (Sobrado González, 2017), lo convierte en un aspecto menos central a la hora de discutir dentro de la disciplina a la hora de abordar la temática, pero no por eso carece de potencial como campo fértil para comprender la verdadera naturaleza de la cooperación internacional, y es de esperarse que un mayor número de investigaciones desde las relaciones internacionales se dediquen a abordar este tipo de cooperación internacional.

Referencias

- Anaya Muñoz, A. (2013). Los regímenes internacionales de derechos humanos en América Latina: un acercamiento desde las relaciones internacionales. En T. Legler, A- Santa Cruz y L. Zamudio (Eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global* (pp. 229-241). Ciudad de México: Oxford University Press.
- Bargiacchi, F., Bakken, M., Guerin, P. y Godinho Gomes, R. (2011). *The Electoral Cycle Approach: Effectiveness and Sustainability of Electoral Assistance*. *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*. Working Paper.
- Boneo, H., Carrillo, M. y Valverde, R. (2007). La observación (internacional y nacional) de elecciones. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson. (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 1072-1109). Ciudad de México, México: FCE.
- Brysk, A. (2005). Global Good Samaritans? Human Rights Foreign Policy in Costa Rica. *Global Governance*, 11 (4), 445-466.
- Brysk, A. (2009). *Global Good Samaritans. Human Rights as Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- Cantón, S. (2005). La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia. *Revista IIDH*, 42, 67-104. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06749-3.pdf>
- Carrillo, M. (2006). Cooperación internacional. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson. (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 84-107). Ciudad de México, México: FCE.
- Dalla Via, A. (2011). Los derechos de participación política en el sistema interamericano de derechos humanos. *Revista Justicia Electoral*, 1(8), 15-79.
- Democracy Reporting International. (2014). Mapping of International Electoral Assistance. Recuperado de: <http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/08/DRI-Mapping-of-Electoral-Assistance-September-2014-SDC.pdf>
- Fridenberg, F. (2017). ¿Qué es una buena elección? El uso de los informes de las misiones de observación electoral para evaluar los procesos electorales Latinoamericanos. *DADOS –Revista de Ciências Sociais*, 60(4), 1095-1142.
- García-Sayan, D. (2005). La protección internacional de los derechos humanos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana. *IDH*, 42, pp. 105-119.
- Jiménez González, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3), 115-147.
- Kelly, J. (2010). Election observers and their biases. *Journal of Democracy*, 21(3), pp. 158-172.
- Lusverti, C. (2014). *Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana*. Recuperado de: <http://apps.ucab.edu.ve/medialab/cuadernos/wpcontent/uploads/sites/4/2014/08/Lusverti.pdf>

- Molina Carrillo, J. (2006). Los derechos políticos como derechos humanos en México. *Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, (18), pp. 76-105
- Picado, S. (2007). Derechos Políticos como Derechos Humanos. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson. (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 48-59). Ciudad de México, México: FCE.
- Prado Lallande, J. (2009). El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. *Perfiles Latinoamericanos* 33 (1), 65-93.
- Reilly, B. (2003). International Electoral Assistance: A Review of Donor Activities and Lessons Learned. *Netherlands Institute for International Relation 'Clingendael', Conflict Research Unit*. Working Paper n°17.
- Sobrado González, L. (2017). La cooperación internacional entre los organismos electorales de América Latina. *Derecho Electoral*, (24), 25-35.
- Thompson Jiménez, J. (2015). Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos. *Derecho Electoral*, (20), pp. 111-133.