

La cooperación internacional entre los organismos electorales de América Latina¹



Luis Antonio Sobrado González*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 de mayo de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de julio de 2017.

Resumen: Ensayo sobre la relación de cooperación internacional entre los órganos electorales de los países latinoamericanos y los órganos de cooperación internacionales y regionales que contribuyen a esta cooperación horizontal. El artículo inicia con una reseña breve de los antecedentes de los procesos electorales, desarrolla seguidamente las características generales de la cooperación internacional y los órganos de cooperación que coadyuvan a estas relaciones entre los organismos electorales de la región.

Palabras clave: Cooperación internacional / Relaciones internacionales / Fortalecimiento de la democracia / Organismo electoral / Tribunales electorales / Organismos internacionales / América Latina.

Abstract: Essay about the relationship of international cooperation among electoral bodies in Latin American countries and the bodies of international and regional cooperation that contribute to this horizontal cooperation. The article begins with a brief review of the background of the electoral processes. Then, it addresses the general characteristics of international cooperation and the cooperation bodies that contribute to these relationships among the electoral bodies of the region.

Key Words: International cooperation / International relations / Strengthening of democracy / Electoral bodies / Electoral tribunals / International bodies / Latin America.

¹ Conferencia impartida a estudiantes de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Latina de Costa Rica el 3 de julio de 2017.

* Costarricense, abogado, correo electrónico: Isobrado@tse.go.cr. Magistrado Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE). Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Profesor y Coordinador de la Cátedra de Derecho Constitucional I y II de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Director de la Revista de Derecho Electoral del TSE.

1. INTRODUCCIÓN

En la América Latina del siglo pasado, la violencia política -en forma de gobiernos militares y guerrillas subversivas- era la norma, mientras que las democracias, como la costarricense, eran excepcionales. En cambio, en la actualidad, a pesar de lamentables y preocupantes retrocesos en algunos países, la democracia, al menos como régimen electoral, es predominante en esta parte del mundo. Se ha convertido, a pesar de las diferencias nacionales, en el lenguaje y parámetro común de valoración política de nuestro subcontinente.

En la raíz del cambio están unos organismos electorales consolidados. Consolidados, en buena medida, gracias a que están aliados; aliados unos con otros. Es esto último, casualmente, lo que hace de este tema algo relevante para el estudio de las relaciones internacionales: se está en presencia de un tipo especial de vinculación entre instancias de los Estados latinoamericanos, calificadas incluso como uno más de sus Poderes. En ese tanto, se trata de una forma de relación internacional que, si bien es paralela, es a la vez independiente de la conducción oficial de las relaciones diplomáticas entre los países.

2. ANTECEDENTES

En la América Latina del siglo XIX y de los primeros decenios del siglo XX, tal como lo describe Jaramillo, la organización de los procesos electorales estaba a cargo del Poder Ejecutivo, mientras que correspondía al Legislativo su calificación. Los procesos electorales eran constantemente objeto de crítica, ya que, al encontrarse en manos de órganos del Estado que -por su naturaleza- expresan los intereses político-partidarios, daban pie a la manipulación de la voluntad popular o, cuando menos, a las dudas sobre si esta había sido respetada (2007, p. 371).

Frente a esta endémica crisis de legitimación de la democracia representativa, una de las respuestas latinoamericanas fue la creación de

órganos electorales permanentes, autónomos y especializados. Estos se consolidaron en el máximo estatuto jurídico del Estado, ya que todos nuestros países, salvo Argentina, trataron este tema mediante reformas a la Constitución Política (Jaramillo, 2007, pp. 372 y 375; Ávila y Orozco, 2010, p. 4). Un modelo de institucionalidad electoral original y novedoso que, en palabras de Orozco (2001), constituye: "una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como para la vigencia del Estado de derecho" (p. 47).

Ya en la década de 1920 se erige, en Uruguay, un órgano especializado en la materia electoral, independiente del Poder Ejecutivo y del Legislativo, encargado de regir los comicios y de arbitrar sus conflictos. A partir de entonces, con mayor o menor autonomía y concentración de funciones, surgen en América Latina otros tribunales electorales especializados. A pesar de ello, y en gran parte de la región, la conformación de los organismos electorales, por sí misma, no significó una automática consolidación del régimen democrático. En algunos países, incluso, los organismos electorales creados durante regímenes democráticos de corta duración se mantuvieron con el regreso del autoritarismo, lo cual evidencia que su sola existencia no fue garantía de democracia. Su funcionalidad, en esos casos, fue la de intentar proveer legitimación democrática a un ejercicio no democrático del poder; déficit que se mantuvo hasta muy avanzada la segunda mitad del siglo XX (Jaramillo, 2007, pp. 372 y 419-422).

Caso aparte fue el costarricense. Desde finales del siglo XIX, aunque el país careciera de un mecanismo fiable e institucionalmente asentado que blindara el derecho al sufragio, ya Costa Rica mostraba un singular aprecio por ese derecho. Así, la creación de un organismo electoral supremo en 1949, con las características especiales que se le dieron, fue el arreglo institucional que encontró la sociedad costarricense para recuperar la paz y superar los recelos que lo llevaron a la guerra civil.

En cambio, en la mayoría de países que sufrieron rupturas del orden constitucional y regímenes autoritarios, hubo que esperar. Fue hasta la etapa de la redemocratización de América Latina, dentro de la llamada "tercera ola democrática" (desde 1978 hasta la década de los noventa), cuando aquellos organismos electorales tuvieron un papel primordial: ser los garantes de la limpieza de los comicios de transición a la democracia. Papel que pudieron cumplir, primero, porque fueron remozados mediante

oportunas reformas electorales y, segundo, porque no se les dejó solos frente a la enormidad del reto histórico que tenían por delante: se crearon (y con los años fuimos ampliando) espacios de cooperación horizontal entre organismos electorales (Carrillo, 2007, pp. 84-85 y 106; Ulloa, 2014, p. 185).

De modo que la cooperación internacional en materia electoral empata, temporal y espiritualmente, con este proceso de redemocratización. Sencillamente era el espíritu de la época, la corriente de la historia. Los órganos electorales de América Latina se convirtieron en el foco de atención prioritaria en pro de la credibilidad del sistema democrático, en un esfuerzo inspirado en la esperanza de no volver a sucumbir al autoritarismo y sus horrores.

3. CARACTERÍSTICAS GENERALES

Esta cooperación internacional, como se adelantaba, nació de una lectura apropiada del contexto político de la región, por parte de diversos actores a nivel internacional y nacional que visualizaron la necesidad de promover el fortalecimiento de las instituciones y los mecanismos de la democracia.

Dentro de las características más destacadas de la cooperación internacional en materia electoral está, en primer lugar, que esta trascendió con creces la tradicional colaboración en forma dineraria. Se materializó por medio de asistencia técnica, observación electoral e intercambio de conocimientos entre los organismos electorales de los países de la región, tal como lo han ejemplificado numerosos autores (Carrillo, 2007, p. 85; IIDH, 2012, pp. 26-29; Ulloa, 2014, p. 186 y Picado, 2017, pp. 25-26).

En segundo lugar, por orden lógico, pero primero por su carácter distintivo, se señala que se trata de una cooperación horizontal. Es decir, son los propios organismos electorales de cada país, en ocasiones por intermediación o iniciativa de las instancias internacionales, quienes comparten entre sí sus lecciones aprendidas; esto llevó a un proceso natural de retroalimentación y confianza (IIDH, 2010, p. 45; Ulloa, 2014, p. 186). En otras palabras, los espacios creados a nivel supranacional cumplen, mayormente, el papel de ser facilitadores del intercambio directo entre los países.

En tercer lugar, como lo profundiza Carrillo (2007) y lo mencionan Ávila y Orozco (2010), está el espectro temático de dicha cooperación.

Inicialmente, las prioridades estuvieron dirigidas a promover la organización de elecciones limpias y confiables, donde no se vulnerara la voluntad popular, siendo el diseño institucional de los organismos electorales un elemento esencial para ese objetivo. Pero posteriormente, conforme avanzaba la década de los noventa, se amplió el ámbito de acción de este sistema internacional de cooperación, llevando la asistencia técnica a organizaciones civiles, partidos políticos y medios de comunicación; siempre en el marco de promover confianza en los ejercicios comiciales. Hoy, en pleno siglo XXI, la asistencia y la cooperación tienen, junto al aumento del grupo de actores meta, diferentes enfoques, dirigidos a la mayor efectividad del sistema democrático (Carrillo, 2007, pp. 89, 100-106; Ávila y Orozco, 2010, p. 8).

4. LOS ÓRGANOS DE LA COOPERACIÓN

a. INSTITUCIONES INTERNACIONALES

Caracterizada esa cooperación, a continuación se presentan algunas instituciones internacionales que la acompañan y potencian². Además, se lleva a cabo un repaso de los principales actores internacionales comprometidos con la cooperación electoral en la región, con unos pocos ejemplos de actividades de cooperación que han involucrado al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Primero, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), concentrado en el desarrollo de la investigación y la producción intelectual, además de asistencia técnica y educación cívica (Carrillo, 2007, pp. 88 y 98). IDEA promovió que Costa Rica recibiera, durante los primeros años del nuevo siglo, apoyo en materia de reforma electoral; soporte que ayudó al país a promulgar en 2009 un nuevo Código Electoral, que supuso un avance en muchos aspectos; entre

² En la reciente reedición del Diccionario Electoral, Guevara y Rodríguez (2017, pp. 560-561) se refieren a las instituciones internacionales en materia electoral y las clasifican del siguiente modo: 1) agencias gubernamentales nacionales cuyo mandato es el fortalecimiento democrático o la asistencia electoral en otros países; 2) organismos intergubernamentales con atribuciones para la asistencia electoral y el intercambio de buenas prácticas; 3) organizaciones de la sociedad civil o redes de organizaciones que operan programas para el fortalecimiento democrático en dos o más países; 4) fundaciones, centros de conocimiento, instituciones académicas y tanques pensantes (*think tanks*) con programas de investigación o capacitación para el fortalecimiento democrático, con operaciones en dos o más países; y 5) asociaciones electorales para el intercambio de experiencias y buenas prácticas y el acompañamiento y observación electoral, entre otras actividades.

ellos, transparentar el financiamiento partidario y consolidar los avances alcanzados por vía jurisprudencial.

Segundo, la Fundación Konrad Adenauer. También contribuye en diversos ámbitos de la cooperación dirigidos a fomentar la democracia, tanto con organismos electorales como con partidos políticos y otras organizaciones de la sociedad civil (Carrillo, 2007, pp. 88 y 95). Por ejemplo, ha sido facilitadora activa de las relaciones de cooperación técnica entre los organismos electorales de la región. Con su auspicio, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica ha brindado asistencia técnica y capacitación a sus pares, en países como Panamá, Honduras, Guatemala y Ecuador. Además, con esta Fundación alemana se han ejecutado, en Costa Rica, proyectos de capacitación a partidos políticos y a periodistas en materia de democracia y elecciones.

Y en tercer lugar se agruparían organizaciones e instancias como la Cooperación española, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de los Estados Americanos, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés), la Fundación Ford, entre otras.

Sin embargo, entre todas las instituciones destaca la labor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): su trabajo ha sido permanente e integral, en todos los aspectos de la cooperación electoral en América Latina. En 1980, un convenio del Estado costarricense y la Corte Interamericana de Derechos Humanos permitió la creación del IIDH como organización internacional dotada de amplia independencia respecto de cualquier gobierno. Su fin es la investigación, la promoción y la educación *iushumanista* en Derechos Humanos (IIDH, 2010, p. 43).

A su vez, una visión clara del IIDH de las necesidades de América Latina en la década de los ochenta, lo llevó a conformar un organismo especializado en la materia electoral: el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Programa creado en 1983, inició sus labores en 1985 y sus fines esenciales son la asesoría técnica electoral y la promoción de elecciones limpias en la región, bajo un enfoque multidisciplinario (IIDH, 2012, p. 25).

b. ASOCIACIONES REGIONALES

Además de su labor como brazo electoral del IIDH, CAPEL impulsó la constitución de asociaciones regionales de organismos electorales, de las

que funge como Secretaría Ejecutiva (Carrillo, 2007, p. 85; IIDH, 2012, p. 26). Estas se convirtieron en el espacio neurálgico donde los organismos electorales de cada país hoy intercambian experiencias, por medio de la ejecución de acciones de asesoría técnica, capacitación y misiones de observación electoral, entre otros. Es decir, en ellas se ve reflejado uno de los elementos característicos de la cooperación en esta materia: su carácter horizontal.

Se mencionan, por orden cronológico de su creación, estas asociaciones internacionales que son, hoy, los ejes de la cooperación horizontal en materia electoral.

Primero, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, también conocida como el Protocolo de Tikal. Creada en 1985, fue la primera organización internacional de este estilo a nivel mundial (Ulloa, 2014, p. 184).

Luego, la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, o Protocolo de Quito. En 1989, durante la IV Conferencia del Protocolo de Tikal, CAPEL lanzó la iniciativa de constituir una asociación análoga en América del Sur; iniciativa que tuvo resonancia un mes después cuando, en Quito, se creó la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (IIDH, 2009, p. 5).

Y, finalmente, la Unión Interamericana de Organismos Electorales, UNIORE, que agrupa a todos los organismos integrados a las anteriores asociaciones y, además, a los norteamericanos. A partir de varios acuerdos suscritos en conferencias del Protocolo de Tikal y del Protocolo de Quito; se celebró en Caracas, en 1991, una reunión conjunta con el objetivo de constituir la UNIORE, como instancia superior de encuentro. Además de los países miembros de esos protocolos, con el tiempo también se integraron México y Canadá, en 1996 y más tarde Estados Unidos de América, en 1998 (IIDH, 2012, p. 1).

Estas tres instancias tienen la naturaleza de entidad internacional no gubernamental. Sus fines son de información, cooperación y consulta; sus decisiones tienen el carácter de recomendación. Como consecuencia de esa naturaleza no gubernamental, ni estas ni sus miembros pueden arrogarse representación nacional o internacional alguna (IIDH, 2010, p. 14). Es decir, como se adelantaba, son instancias de acercamiento y cooperación entre órganos estatales, pero diferentes a los espacios oficiales de las relaciones internacionales de cada país. Son ámbitos donde, básicamente, se

aprovecha la especialidad y experiencia acumulada de los organismos electorales de la región, consolidando cada vez más una “dimensión internacional” de la democracia electoral en América Latina (Thompson, 2015, pp. 112-119).

En sus albores, en un contexto de recuperación de la democracia regional, su contribución se circunscribía a que los procesos electorales concluyeran correctamente, pues urgía la consolidación institucional de los organismos electorales, luego de los regímenes autoritarios. Salvado en gran medida ese primer objetivo, el trabajo no se circunscribió sólo al fomento de elecciones limpias y confiables, y las formas de asistencia y cooperación se diversificaron. Es decir, la asistencia técnica se ha vuelto más integral, pues los organismos electorales cuentan con una agenda más amplia y compleja, de conformidad con el espectro temático estudiado anteriormente.

En ese marco de cooperación, entre CAPEL (como Secretaría Ejecutiva) y los organismos electorales, se han desarrollado más de 550 proyectos. En cada uno, los organismos de los distintos países aportan tanto mediante criterios técnicos, como participando en las misiones de observación y en los encuentros de capacitación (IIDH, 2012, pp. 30-32; CAPEL, 2016).

Dentro de los trabajos realizados, destacan las más de 260 misiones de observación electoral que se han celebrado en América Latina. En Costa Rica se han realizado 15 de estas misiones, desde 1986 (CAPEL, 2016). Junto a ello, en materia de proyectos de investigación y producción doctrinaria, destaca la sistematización de jurisprudencia electoral interamericana, cuyo acceso es libre, vía internet, y en la que han participado 12 países, incluida Costa Rica. También la Serie Cuadernos de CAPEL con 57 publicaciones, y el Diccionario Electoral cuya tercera edición vio la luz el pasado 21 de junio.

¿Más ejemplos que reflejen las virtudes de este tipo de cooperación horizontal? En la década de los noventa, el Tribunal Supremo de Elecciones colaboró con ¿sus equivalentes? de El Salvador y Honduras, en punto a la transmisión de resultados electorales; asimismo, asesoró al organismo electoral boliviano, en temas relacionados con el padrón electoral y el registro civil. Más recientemente, a partir de 2013, compartió con el Tribunal de El Salvador la experiencia relativa a la creación y el funcionamiento de una institución de capacitación y formación en democracia como el Instituto de Formación y Estudios en Democracia costarricense; también aportó conocimiento a su par ecuatoriano, sobre la

gestión de jurisprudencia y de una revista sobre derecho electoral como la que maneja el Tribunal Supremo de Elecciones.

La idea de la cooperación horizontal entre organismos electorales ya ha sido replicada en otros espacios geográficos. A modo de ejemplo, en 1991 se creó la Asociación de Oficiales Electorales de Europa Central. En 1997, la Asociación de Autoridades Electorales de África; y, en 1998, la Asociación de Autoridades Electorales de Asia.

Un proceso que culminó en 2013 con la creación de la Asociación Mundial de Organismos Electorales (A-WEB por sus siglas en inglés). Esta, que cuenta actualmente con 106 miembros de todo el mundo, es una entidad global que se basa en principios y fines similares a las pioneras organizaciones de América Latina. Se fomentan las misiones de observación, la formación y capacitación en democracia y las reuniones de intercambio.

5. CONCLUSIÓN

Las autoridades electorales de América Latina deben estar muy satisfechas del camino andado, a lo largo de tres décadas de exitosa cooperación internacional. Se ha logrado demostrar que hay muchas maneras efectivas de movilizar el apoyo internacional para fortalecer la democracia, más allá del reducido concepto asistencialista de cooperación, entendido como apoyo económico únicamente.

América Latina no salió de las tinieblas del autoritarismo llevada de la mano, como un infante, por las naciones desarrolladas. Estas redes de apoyo electoral nutren y refuerzan las técnicas que, a su vez, vertebran y sostienen nuestros sistemas políticos. Redes que se construyeron entre los latinoamericanos. Y es la Región la que se ha encargado de darles continuidad y hacerlas fecundas.

La horizontalidad de la cooperación permitió que entre los organismos de cada país se creara un clima de confianza. Este promueve el intercambio de lecciones aprendidas y que organismos electorales de países más avanzados, en ciertas temáticas, colaboren con otros que se encuentran con rezagos en rubros específicos. En suma, un espacio de retroalimentación y espíritu colaborativo, siempre con el fin de impulsar los valores y buenas prácticas de la vida en democracia. Y todo en un marco de total respeto a la soberanía nacional y a la idiosincrasia de cada uno.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ávila, R. y Orozco, J. (2010). *Asistencia Electoral y Democratización Latinoamericana*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Carrillo, M. (2007). Cooperación Internacional. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (2.^a ed., pp. 84-107). México: Fondo de Cultura Económica.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral. (2016). *Lista de Misiones y Observaciones Realizadas por CAPEL*. Recuperado de: <http://www.iidh.ed.cr/capel2016/media/1163/lista-de-misiones-y-observaciones-realizadas-por-capel.pdf>.

Guevara, A. y Rodríguez F. (2017). Instituciones internacionales en materia electoral. En *Diccionario Electoral* (3.^a ed., pp. 555-563). San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2009). *Asociación de Organismos Electorales de América del Sur*. San José: IIDH.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2010). *Conmemoración del XXV Aniversario de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe*. San José: IIDH.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2012). *Unión Interamericana de Organismos Electorales*. San José: IIDH.

Jaramillo, J. (2007). Los Órganos Electorales Supremos. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (Comps.). *Tratado de Derecho*

Electoral Comparado de América Latina (2.^a ed., pp. 371-436). México: Fondo de Cultura Económica.

Orozco, J. (2001). Sistemas de Justicia Electoral en el Derecho Comparado. En Orozco, J. (Coord.). *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas* (1.^a ed., pp. 45-58). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Picado, H. (2017). Difusión y Organismos Electorales en la Teoría de la Reforma Electoral. *Revista Mundo Electoral*, 28, 23-26. Recuperado de: http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/mundo_electoral/Rev._ME_28.pdf.

Thompson, J. (2015). Las Obligaciones Internacionales en Materia Electoral. Un Enfoque a partir del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista de Derecho Electoral*, 20, 111-133. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/revista/art/20/jose_thompson.pdf.

Ulloa, F. (2014). Dos Siglos de Elecciones en Centroamérica. *Revista de Derecho Electoral*, 18, 164-231. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/18/felix_ulloa.pdf.