

Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int

V. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

MANUEL CARRILLO*

1. INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional en materia electoral constituye un nuevo fenómeno en las relaciones internacionales y en el proceso de democratización de los países involucrados en el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas democráticas en el mundo. Este nuevo tipo de cooperación internacional que se ha desarrollado en el mundo a partir del último tercio del siglo xx, y que continúa desplegándose en el siglo xxi, presenta características muy particulares respecto a los esfuerzos de democratización que se llevaron a cabo en el siglo xix y después de la primera y la segunda Guerra Mundial en el siglo xx. Este capítulo tiene como objeto el análisis de la naturaleza distinta, así como de los componentes muy particulares en este nuevo esfuerzo que la humanidad está realizando para conciliar libertad, igualdad, equidad y justicia.

La cooperación internacional en materia electoral está centrada en el aspecto de la democracia representativa que se refiere al acceso democrático al poder. En la década de 1970 inició el proceso de democratización, aunado a la promoción del desarrollo humano, que promovió 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,

* Este artículo fue escrito con la colaboración de Isabel Morales, Carolina Varela y Lourdes González.

¹ De 1973 a 2003 transitaron a la democracia 93 países; en la década de 1970 fueron 8 países; en la de 1980, 23 países y de 1990 a 2003 fueron 62 países. Dicho de otra forma, en la década de 1970 vivían en democracia 24.6% de los países en el mundo (Huntington, 1991), en la de 1990, 45% (*ibid.*), y en los primeros años del siglo xxi, 63% (Freedom House, 2004) de los países vive en democracia electoral, o, en su defecto, 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).

tanques de pensamiento, asociaciones de expertos y movilización de la sociedad civil, entre otros, para legitimar y mejorar las prácticas democráticas en la organización para acceder al poder.

2. RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

El proceso de democratización en América Latina no fue producto de una acción unilateral de los países involucrados ni de los organismos internacionales interesados en dicho proceso. A semejanza de otras áreas de la cooperación internacional, la que se ha dado en materia electoral ha sido capaz de desarrollar 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.

Este proceso de creación de instituciones y mecanismos de cooperación e intercambio para impulsar la organización de elecciones limpias y transparentes se ha desarrollado en el ámbito global y sin precedentes, pero fue en América Latina 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 éstos, el IIDH creó en 1983 el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) con el propósito de proporcionar asesoría técnica electoral y promoción de elecciones libres como parte del apoyo al desarrollo de los derechos humanos.

Sobre esta base, Capel desempeñó 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, Unioire en 1991). Mediante 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.

Por su lado, en 1991 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió una resolución que dio pauta a la creación de la Unidad de Asistencia Electoral para institucionalizar la considerable demanda en materia de observación electoral en todo el mundo. La ONU fue la primera organización en observar elecciones en Corea en 1948, y en las dos décadas posteriores adquirió una importancia considerable en el periodo de descolonización al organizar alrededor de 30 misiones entre 1956 y 1960. Más adelante, entre 1989 y 1992, se atendieron 23 misiones de observación de un total de 30 solicitudes. Los diferentes países buscaban un garante de legitimidad en sus elecciones; en este contexto también cabe destacar el papel del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual cuenta con representación en más de 80 países y ha integrado en su agenda acciones de cooperación en materia electoral.

Europa también ha creado espacios institucionales para la promoción de la democracia y las elecciones libres y confiables, mediante el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE). Estas instituciones empezaron a observar elecciones en la década de 1990, aun cuando con anterioridad ya desarrollaban acciones para fomentar los valores democráticos. A partir de esa década, el Consejo de Europa establece como requisito que sus miembros celebren elecciones periódicas y secretas en un marco de libertad de expresión y plenas garantías de transparencia. Este Consejo desempeñó un papel muy activo en la observación de elecciones en los países de Europa del Este y, años más tarde, la creación de la OSCE en 1973 permitió el establecimiento de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) para desarrollar importantes actividades de observación y asistencia electoral a países de Europa del Este y de la Comunidad de Estados Independientes, constituida luego del colapso de la Unión Soviética.

A semejanza de las agrupaciones de los organismos electorales de América Latina, se organizaron asociaciones de autoridades electorales regionales en Europa, Asia, Oceanía y África, con el propósito de enfrentar problemáticas y compartir soluciones comunes. Fue así como se crearon la Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (Association of Central and Eastern European Election Officials, ACEEEO) en 1991, la Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA) en 1998, la Asociación de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (Paci-

fic Island, Australia and New Zealand Electoral Administrators, PIANZEA) en 1997, la Asociación de Autoridades Electorales Africanas (AAEA) y la Asociación de Organizaciones Electorales del Caribe (Association of Caribbean Electoral Organizations, ACEO) en 1998. Cabe señalar que las autoridades electorales de los países que integran estas asociaciones son los principales promotores de la cooperación electoral, no sólo regional y en nombre de estas instancias, sino muchas veces de forma bilateral o en una dinámica de alcance global.

La democratización mundial iniciada en la década de 1970 alcanzó no sólo a los principales organismos internacionales, sino también a la sociedad civil. Es en este ámbito donde se desarrollan con mayor amplitud e intensidad los esfuerzos por promover la democracia representativa y la limpieza de las elecciones. A pesar de su amplitud, variedad e intensidad para asistir a la democracia, la vigencia e institucionalización de este sector es significativamente menor en comparación con la de los organismos internacionales. Sin embargo, conviene destacar a los que por su permanencia han prevalecido y aportado una valiosa ayuda a la democracia y las elecciones.

La organización no gubernamental más antigua en cuanto a su participación en la cooperación internacional electoral es la Comisión Internacional de Juristas (International Commission of Jurists, ICJ), que desde su fundación en 1952 comenzó a trabajar en materia de derechos humanos y, a partir de 1983, realizó ejercicios de observación electoral. Este grupo incorporó a intelectuales y abogados estadounidenses preocupados por el establecimiento de criterios uniformes para la evaluación del proceso electoral mediante una observación electoral técnica y de procedimientos.

En el mismo sentido de promoción de la democracia electoral, otras ONG que vale la pena mencionar son: la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH); la Fundación Westminster para la Democracia (Westminster Foundation for Democracy, WFD), la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (European Initiative for Democracy and Human Rights, EIDHR) y el Centro Carter, que a través del Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente participa en actividades electorales internacionales, fundamentalmente con misiones de observación electoral.

En este contexto, una de las instancias más activas en el medio, dedicada principalmente a la asistencia técnica electoral, es la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (International Foundation for Election Systems, IFES), que desde 1987 participa en actividades de democratización en más de ochenta países.

Además de las instancias ya mencionadas, se han integrado a esta red de cooperación electoral instituciones políticas, como los estadounidenses Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (National Democratic Institute for International Affairs, NDI), el Instituto Internacional Republicano (International Republican Institute, IRI), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID) y el Fondo Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy, NED), o bien las alemanas Fundación Friedrich Naumann, Fundación Friedrich Ebert y Fundación Konrad Adenauer, que han desarrollado un amplio trabajo internacional en el campo de la investigación, la observación electoral, la educación cívica y el fortalecimiento de los partidos políticos.

Cabe destacar el importante papel desempeñado en este ámbito por IDEA Internacional (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) organismo internacional gubernamental, único en su género que desde su fundación en 1995 ha desarrollado una intensa actividad de investigación y producción intelectual sobre los principales temas electorales contemporáneos y que ha puesto énfasis en temas importantes para la democracia electoral con una visión de mediano y largo plazo. Otra organización intergubernamental en el medio es la Unión Interparlamentaria (Interparliamentary Union), fundada en 1889 y especializada en dar asesoría para el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias, que ha realizado diversas misiones de observación electoral y fue pionera en fungir como foro de negociaciones políticas multilaterales.

El sistema internacional que caracteriza y define los términos de la cooperación internacional en materia electoral que hasta aquí hemos abordado, se detalla con mayor precisión en los cuadros v.1 hasta v.5; toda esta red ha sido capaz de atender los requerimientos y las necesidades de los países en transición mediante la construcción, el mejoramiento y el fortalecimiento de sus sistemas y organismos electorales. Para ello ha desplegado un amplio espectro de actividades que, sin embargo, en muchas ocasiones ha caído en duplicaciones y, por ello, perdido efectividad. No obstante, además de trabajar en este sentido, las instituciones que forman este entramado también han podido conformar un movimiento internacional y los principios fundamentales que orientan su acción.

El sistema institucional que compone la cooperación internacional ha venido trabajando con distintas audiencias. Al inicio del proceso de democratización, en la década de 1970, las prioridades nacionales e internacio-

nales estuvieron básicamente centradas en la organización de elecciones para sustituir a los titulares de los poderes públicos, pero no sólo se trataba de la organización de comicios con la participación de partidos, candidatos y medios de comunicación, sino que el interés complementario era que las elecciones fuesen limpias, transparentes y confiables, y que reflejaran con claridad la voluntad popular.

Ante esas circunstancias el sistema institucional dirigió sus esfuerzos hacia los organismos electorales responsables de la organización de los comicios. Era prioritario evitar el fraude electoral, por lo que había que trabajar en todas las actividades incluidas en la infraestructura electoral que garantizaran la limpieza de los comicios.

Posteriormente, en las décadas de 1980 y 1990, se ampliaron el énfasis y el ámbito de acción del sistema institucional para trabajar muy estrechamente con organismos civiles, partidos políticos y medios de comunicación. Si bien el espectro de actores se incrementó, los contenidos de la asistencia técnica giraban en torno a la creación de confianza en las elecciones y en los órganos electorales, con el propósito de erradicar las irregularidades y, en su caso, el fraude electoral.

Es hasta el siglo XXI cuando empieza a darse un cambio fundamental en la asistencia técnica que despliegan los distintos componentes del sistema institucional. Ahora no sólo se trabaja con muy diversos actores, sino también con un cambio de enfoque. Se ha pasado de la búsqueda de confianza a la búsqueda de efectividad. Ahora hay una amplia variedad temática en la que los distintos integrantes del sistema institucional trabajan a favor del fortalecimiento de la democracia electoral.

3. ETAPAS Y ACCIONES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA ELECTORAL

El diseño del sistema internacional de cooperación en materia electoral ha desarrollado su actuación en una amplia variedad de campos temáticos. De esta forma, las acciones de cooperación internacional en materia electoral, se podrían agrupar en cuatro etapas, que veremos a continuación.

CUADRO V.1. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos multilaterales*

Organización	Datos generales
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	La Organización de las Naciones Unidas es el más universal de los organismos internacionales promotores de las elecciones, mediante dos brazos principales, siendo el primero el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con oficinas ubicadas en más de 80 países en el mundo.
División de Asistencia Electoral (DAE)	Es el brazo específicamente electoral de la ONU. Para hacer frente a la creciente demanda de asistencia electoral solicitada por los países a las Naciones Unidas, en 1991 la Asamblea General en su resolución 46/137 autorizó al secretario general a designar a un funcionario superior para ejercer como “Punto Focal”, que sirviera de apoyo en la coordinación y examen de las peticiones de asistencia electoral. Posteriormente se estableció la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas en abril de 1992, conforme a la resolución de la Asamblea General 46/137 para asesorar al “Punto Focal” en el desarrollo de sus funciones. Su actividad primordial se centra en el análisis de las peticiones de asistencia electoral procedentes de los gobiernos, la realización de las misiones de evaluación de necesidades, la colaboración con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en el diseño de proyectos de asistencia electoral y en la puesta en marcha de los procesos electorales en las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU. Asimismo, la Unidad provee apoyo logístico y asesora a los grupos de observadores internacionales, facilita la coordinación de la asistencia entre países donantes y organismos del sistema de las Naciones Unidas, mantiene una lista de expertos electorales, organiza conferencias y cursos de capacitación, asesora en la administración de los fondos fiduciarios destinados a apoyar las actividades de la ONU en materia electoral y sirve de memoria institucional de la organización en el campo de la asistencia electoral.

<p>Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD-OEA)</p>	<p>La Asamblea General de la OEA creó en 1990 la UPD, como una entidad de la Secretaría General, encargada de promover la democracia representativa en el área. 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, promoviendo programas que incentiven la cultura cívica y la participación ciudadana, entre otros. Asimismo coordina misiones de asistencia y observación electoral y enfatiza la importancia de la cooperación internacional para lograr el fortalecimiento de la democracia en la región.</p>
<p>Oficina para las Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OIDDH-OSCE)</p>	<p>Esta oficina fue creada en 1990 y tiene su sede en Varsovia, Polonia. Los estados participantes de la OSCE consideraron que la seguridad exige algo más que la mera ausencia de guerra, por lo que la creación y el mantenimiento de un entorno seguro deben ir más allá de la resolución de problemas políticos o militares. De ahí que el concepto de seguridad de la OSCE también incluya como parte integrante la protección a los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia, así como cuestiones económicas y ambientales. Este concepto se remonta al Acta Final de Helsinki de 1975, documento fundacional de la institución de la que derivó la OSCE, y que fue la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa. Desde entonces, este concepto ha evolucionado y ha pasado de concentrarse en la seguridad de los estados y gobiernos a abarcar una forma más completa de seguridad individual de las personas, lo que la OSCE denomina "la dimensión humana". La OIDDH es la principal institución de la OSCE responsable de esta dimensión humana. El Documento de Helsinki de 1992 define el mandato de la OIDDH como la asistencia a los 55 estados participantes de la OSCE con el fin de "asegurar el pleno respeto a los derechos humanos y las libertades individuales, el respeto del Estado de derecho, la promoción de los principios democráticos, así como la creación, fortalecimiento y protección de las instituciones democráticas, aunado al fomento de la tolerancia en las sociedades."</p>

CUADRO V.2. Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral:
asociaciones de autoridades electorales

Organización	Datos generales
Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore)	Esta asociación incorpora a casi la totalidad de autoridades electorales en el continente. Fue creada en 1991 e integra a su vez a los miembros de dos asociaciones subregionales, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal) ^a y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito). Tanto la Uniore como los dos protocolos tienen entre otros objetivos fortalecer la capacidad de las instituciones electorales, fomentar la observación técnica de elecciones y compartir conocimientos, información y experiencia en la administración de elecciones.
Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO)	La Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este está integrada por 21 países ^b y se fundó en 1991 con el propósito de fungir como un foro de intercambio de información sobre elecciones y procesos políticos entre autoridades, funcionarios y expertos electorales. Su objetivo es promover elecciones libres y transparentes, el buen gobierno y la democracia.
Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA)	Se creó en 1997 y la integran autoridades electorales de 12 estados miembros. ^c Esta asociación promueve en Asia elecciones abiertas y transparentes, organismos de gestión electoral independientes e imparciales, profesionalización de las autoridades electorales y participación del ciudadano en el proceso electoral y cívico (IFES, UN-DESA, IDEA, 2004: 1). Su trabajo se ha enfocado a la creación de un foro independiente para intercambiar información entre órganos electorales de la región, la discusión de los caminos y acciones para realizar elecciones democráticas, abiertas y transparentes, la implantación de tecnología de vanguardia, elevar el nivel profesional, la independencia de los órganos electorales y fortalecer las garantías de los derechos y libertades electorales.
Asociación de Organizaciones Electorales del Caribe (ACEO)	Se creó en 1998 y la integran autoridades electorales de 21 países. ^d 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.

Asociación de Autoridades Electorales Africanas (AAEA) Se creó en 1994, tiene como miembros a las autoridades electorales de 19 países^e y algunas ONG dedicadas a la promoción de los derechos humanos en calidad de miembros asociados.^f La AAEA es una organización regional dedicada a la profesionalización de la administración de las elecciones en África mediante el intercambio de información y el establecimiento de una red regional que ha asistido a sus miembros para la organización de elecciones multipartidistas, la creación de comisiones electorales autónomas e independientes, así como para evitar conflictos pos electorales y resolverlos en caso de que ocurran.

Asociación de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (PIANZEA) Se creó en 1997, tiene 17 miembros^g y sus objetivos son alentar el flujo de información en relación con sus calendarios electorales entre los miembros, fomentar la asistencia técnica mediante la verificación de la planeación y capacitación del personal de las elecciones, la promoción de la transparencia y el perfeccionamiento de la rendición de cuentas, entre otros.

^a Con el auspicio y promoción del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, se crea en junio de 1985 la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe y, en agosto de 1989, la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, asociaciones conocidas también como Protocolo de Tikal y Protocolo de Quito, respectivamente, haciendo referencia a las ciudades donde los organismos electorales de los diferentes países signatarios formalizaron la creación de estos instrumentos de cooperación.

^b Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Georgia, Hungría, Kazajistán, Letonia, Macedonia, Moldavia, Polonia, Rumania, Rusia, Serbia y Montenegro, Eslovaquia, Turquía y Ucrania.

^c Manila, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Sri Lanka, Taiwán, Tayikistán, Bangladesh, India, Kazajistán, Kirgistán, Mongolia y Nepal.

^d Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Belice, Islas Vírgenes, Islas Caimán, Curazao, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Isla Montserrat, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

^e Benín, Burkina Faso, República Centroafricana, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Kenia, Lesoto, Liberia, Malí, Nigeria, Ruanda, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Uganda y Zimbabue.

^f Cercude, GERDES (Groupe d'Études et de Recherches sur la Démocratie et le Développement Economique et Social), el Instituto de Encuentros Económicos, el Instituto para la Educación en Democracia, el Equipo de Monitoreo Independiente de Zambia, Zim Rights, y el IUSEEM (International Institute for the Study of Election and Election Management).

^g Samoa Americana, Australia, Islas Cook, Fiji, Polinesia Francesa, Guam, Kiribati, Micronesia, Nueva Zelanda, Nueva Caledonia, Niue, Palaos, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Islas Salomón, Tonga y Vanuatu.

CUADRO V.3. Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: institutos políticos

Organización

Datos generales

Instituto Internacional Republicano (IRI)	El International Republican Institute fue fundado en 1983, como una organización no lucrativa dedicada al desarrollo de la democracia, y está basada en los principios de igualdad y libertad individual. Está enfocado a proveer asistencia técnica a los países que aspiran ser democracias completas y ha asistido a varios en temas de reforma electoral. Otras áreas en las que ha otorgado asistencia son el fortalecimiento de partidos políticos, la reforma de la administración electoral de algunos países africanos y asiáticos y programas de educación cívica. También ha realizado varias misiones de observación electoral.
Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDIIA)	El National Democratic Institute for International Affairs, fundado en 1983, con sede en Washington, D.C., ofrece asistencia técnica a líderes de partidos políticos y de la sociedad civil que promueven valores, prácticas e instituciones democráticas. El NDIIA trabaja con demócratas de cada región del mundo para fortalecer organizaciones políticas y civiles, monitorear elecciones, promover la participación ciudadana y asegurar la rendición de cuentas y transparencia en el gobierno.
Fundación Friedrich Naumann	El objetivo esencial del trabajo de la Fundación Naumann, tanto en Alemania como en el ámbito internacional, es dar validez al principio de libertad con dignidad y responsabilidad. En tal sentido colabora con otras instituciones para la elaboración de soluciones individuales a los problemas locales. Como fundación que fomenta la política liberal, la Fundación Friedrich Naumann aboga por la libertad de opinión y de acción, en todos los ámbitos de la vida y en el mundo. El cometido de la Fundación Naumann en su trabajo internacional es fomentar estructuras democráticas, de libre mercado y de Estado de derecho, aspirando a que cada vez más personas vivan en una sociedad liberal y democrática. ^a
Fundación Friedrich Ebert	La Fundación Friedrich Ebert, creada en 1925, es una institución privada sin fines de lucro, comprometida con las ideas y valores de la democracia social. Un área de trabajo muy importante para la Fundación Ebert es la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Cuenta con oficinas en Europa, Estados Unidos, Canadá, África, Asia y Oceanía. Sus principales objetivos son contribuir a establecer las estructuras democráticas mediante la participación de múltiples grupos sociales, fomentar las reformas económicas y una política orientada a la justicia social y la definición de bases democráticas conjuntas relacionadas con el desarrollo sociopolítico. ^b

Fundación Konrad Adenauer

La Fundación Konrad Adenauer es una organización política alemana fundada en 1964, que se inspira y compromete con el pensamiento y movimiento demócrata cristiano. En materia de cooperación internacional, la Fundación Adenauer trabaja actualmente en más de 100 países de África, América Latina, Asia, Europa, el Cercano Oriente y Norteamérica, donde 85 expertos desarrollan más de 200 proyectos y programas. Los fondos correspondientes provienen del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores. La meta de Alemania y el propósito fundamental de los proyectos es fomentar siempre la democracia y el desarrollo, contribuir al entendimiento más allá de las fronteras nacionales y las barreras culturales, ofrecer ayuda y luchar contra las causas de la pobreza y la destrucción del ambiente.^c

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

La United States Agency International Development es la agencia federal independiente responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria exterior de Estados Unidos en todo el mundo, con sede en Washington, D.C. y fundada en 1961 por John F. Kennedy. A partir de ese momento, la USAID ha sido el principal órgano de Estados Unidos en brindar asistencia a los países que se recuperan de un desastre, tratan de salir de la pobreza y se embarcan en reformas democráticas. Entre las actividades que ha llevado a cabo están: asistencia en administración electoral, entrenamiento de observadores locales, fortalecimiento de partidos políticos, educación cívica, promoción de la participación de las mujeres, fortalecimiento de legislaturas, mediadora de conflictos electorales, y también ha realizado misiones de observación electoral.

Fondo Nacional para la Democracia (NED)

La organización National Endowment for Democracy fue establecida por el Congreso de Estados Unidos en 1983 como un cuerpo autónomo para apoyar iniciativas de democratización en todo el mundo. Ha otorgado asistencia en los siguientes rubros: administración electoral, capacitación de observadores locales, fortalecimiento de partidos políticos, educación cívica, participación de las mujeres, apoyo a grupos civiles y asesoría en reformas electorales. Además, es la institución encargada de canalizar fondos hacia las siguientes organizaciones: International Republican Institute (IRI), National Democratic Institute for International Affairs (NDIIA), Center for International Private Enterprise (CIPE) y American Center for International Labor Solidarity (ACILS).

^a http://www.fnst.de/webcom/show_article.php/_c-782/_nr-2/_lkm-1156/i.html.

^b <http://www.fesmex.org/quienes.htm>.

^c <http://www.kas.org.at>.

CUADRO V.4. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos no gubernamentales*

<i>Organización</i>	<i>Datos generales</i>
Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	Con énfasis en la asistencia técnica electoral más que en la observación de elecciones, la International Foundation for Electoral Systems participa significativamente, desde 1987, en actividades de democratización en todo el mundo. Tiene su sede en Washington, D.C.
Comisión Internacional de Juristas (ICJ)	La International Commission of Jurists es una organización no gubernamental con sede en Ginebra. Desde 1952, se especializa en brindar asistencia en reformas legales relacionadas con derechos humanos, y en la creación de comisiones de derechos humanos. También organiza misiones de observación relacionadas con derechos humanos (incluyendo, los derechos civiles y políticos). Asimismo, la ICJ ha desempeñado un papel fundamental en el establecimiento de normas internacionales y en su puesta en práctica, realizando actividades pioneras, como observaciones judiciales, misiones de investigación, denuncias públicas y diplomacia silenciosa, la ICJ ejerce un papel vital en la promoción de la justicia.
Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH)	La FIDH tiene su sede en París, Francia. Es una organización internacional de reconocida trayectoria, de carácter no gubernamental, apolítica, no confesional ni lucrativa, que tiene como objetivo promover la aplicación de todos los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales para la protección de estos derechos. La FIDH reúne 141 organizaciones de derechos humanos en alrededor de 100 países.
	Como parte de su mandato, la FIDH lleva a cabo periódicamente misiones internacionales de investigación y observación judicial, cuyo objeto es proveer a la opinión pública y a las orga-

nizaciones internacionales de elementos de juicio sobre violaciones a los derechos humanos, contribuir a mejorar los estándares de promoción y protección de estos derechos y contribuir a la protección de las víctimas y el fortalecimiento de la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos.

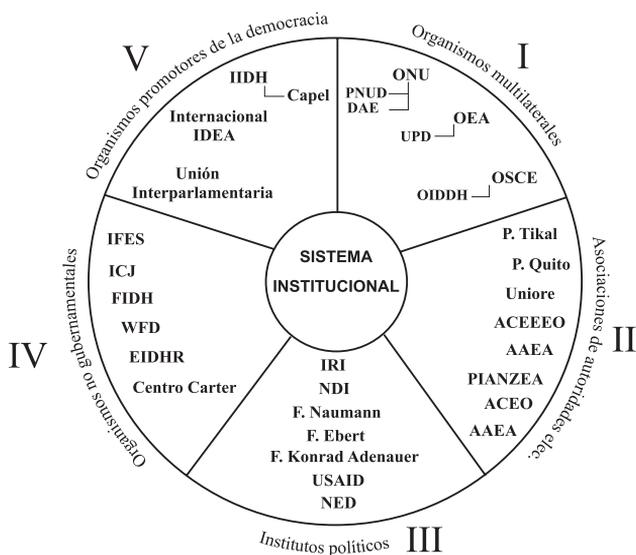
Fundación para la Democracia Westminster (WFD) La Westminster Foundation for Democracy se fundó en 1992 y tiene su sede en Londres. Ha desempeñado una importante actividad en la construcción y fortalecimiento de instituciones democráticas en diversos países. Asimismo, ha brindado asesoría en temas de educación cívica y en otros ámbitos de la asistencia técnica, como el apoyo a partidos políticos y a otras organizaciones no gubernamentales políticas. Es importante mencionar que es independiente del gobierno británico.

Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR) La European Initiative for Democracy and Human Rights es una ONG regional fundada en 1994 con sede en Bruselas. Ha realizado una importante promoción en el área de derechos humanos y la consolidación de la democracia. Asimismo, ha participado en múltiples misiones de observación electoral.

Centro Carter El Centro Carter es una organización no gubernamental con sede en Atlanta. Se fundó en 1982 y entre sus principales acciones de promoción de la democracia se encuentran sus misiones de observación. A partir de 1989, el Centro Carter ha observado 59 elecciones en 25 países. Asimismo, fungió como mediador de conflictos en Sudán y en Uganda en 1995. Ha iniciado actividades de educación cívica en otros países.

CUADRO V.5. *Sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral: organismos promotores de la democracia*

Organización	Datos generales
Centro de Asesoría y Promoción Electoral	El Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) es un programa especializado del IDH creado en 1983, con sede en San José de Costa Rica, que sustenta su acción en el principio de las elecciones libres como parte esencial de los derechos humanos y condición de la democracia. Sus fines son la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones con un enfoque multidisciplinario, labor que realiza con organismos electorales, gobiernos, sociedad civil y partidos políticos de diferentes países. Asimismo funge como Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal) de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore)
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA)	Creado en 1995, el International Institute for Democracy and Electoral Assistance ha desarrollado una intensa actividad de investigación y producción intelectual acerca de los principales temas electorales contemporáneos. Es un organismo que en materia de asistencia técnica extiende sus actividades al ámbito de la educación cívica. Con sede en Estocolmo, IDEA ha venido a llenar un vacío en el campo de la producción e investigación informativa en el campo de las elecciones, códigos de ética, análisis comparado y discusión internacional de los principales temas de la agenda internacional.
Unión Interparlamentaria	La Inter-Parliamentary Union es una organización intergubernamental con sede en Ginebra. Se fundó en 1889 y se ha especializado en brindar asesoría en el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias. También ha realizado misiones de observación electoral en diversos países. Cabe destacar que fue el primer foro permanente para negociaciones políticas multilaterales, especialmente porque se basa en el principio de la cooperación.

GRÁFICA V.1. *Cooperación internacional en materia electoral*

3.1. Primera etapa: la descolonización (1950-1960).

Antecedentes de la cooperación internacional en materia electoral

La participación de la comunidad internacional en procesos electorales tiene como antecedente importante el periodo de descolonización (las décadas de 1950 y 1960), cuando la Organización de las Naciones Unidas y organismos regionales supervisaron la celebración de referéndum sobre los procesos de independencia en las colonias, principalmente en el continente africano. Los referéndum fueron organizados por el administrador colonial, y el papel de la ONU consistió en supervisar que fueran conducidos de manera transparente y limpia (Robin Ludwig, 2001: 3). La garantía de que los procesos de referéndum fuesen organizados de manera limpia y libre de fraude, coadyuvó a crear nuevas condiciones de paz y estabilidad política en los procesos de liberalización. La ONU realizó más de 30 misiones entre 1956 y 1960.²

La actividad internacional en este periodo estableció los antecedentes fundamentales y primarios de la cooperación internacional en materia

² <http://www.un.org/Depts/dpi/decolonization/trust2.htm>

electoral. El problema que prevalecía en los países que aspiraban a su independencia radicaba en los mecanismos y procedimientos para garantizarla. Quedaba la opción armada para obtener la independencia, o bien los mecanismos electorales, como referéndum, plebiscitos y elecciones generales. El factor internacional desempeñaba el papel de mediador neutral capaz de garantizar la imparcialidad y limpieza de las elecciones mediante la observación electoral.

La observación electoral constituyó el primer aporte de la comunidad internacional para coadyuvar en los procesos de democratización en sus diferentes etapas. La observación fue fundamental para inhibir y, en su caso, disuadir a los actores que apostaban al fraude electoral. La observación sería el instrumento pionero que daría margen a la creación de muy variados caminos para que la comunidad internacional participara en los procesos de democratización de los distintos países, sin menoscabo de su soberanía e independencia.

3.2. *Segunda etapa.*

Fortalecimiento de la infraestructura electoral (1970-1990)

El proceso de democratización iniciado en la década de 1970, abarcó varios países de América Latina, África y Asia. El requerimiento fundamental que se planteó en términos democráticos, fue coadyuvar a la celebración de elecciones limpias. En la 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.

Como se mencionó en la primera etapa, relativa a la cooperación internacional en materia electoral, la observación electoral tuvo un papel fundamental en este sentido. Una buena parte de las organizaciones que integran el sistema institucional diseñó distintos programas de observación electoral. Se crearon metodologías y sistemas de organización para la observación que podían ser fijos o móviles, diferentes estrategias de capacitación, material documental y recursos multimedia que facilitarían la preparación masiva de observadores electorales, entre otras.

También los organismos internacionales interesados en la cooperación electoral internacional exploraron la pertinencia de llevar a cabo la observación con perfiles políticos, académicos y sociales muy diversos. En un

principio se privilegió el perfil de imparcialidad para integrar las misiones de observación. Para ello se recurrió a académicos, líderes de opinión con reconocido prestigio, asociaciones de profesionales, autoridades electorales y distinguidas personalidades con el propósito de crear un contexto de exigencia en el país observado en relación con la celebración de elecciones limpias y transparentes.

No obstante, la observación electoral no era el único camino por el cual podía fomentarse la celebración de elecciones limpias y transparentes. 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 1970 y de 1980, 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. Asimismo, hubo un trabajo muy amplio y variado respecto de los materiales electorales y la logística de la elección; se establecieron medidas de seguridad para evitar el doble voto, el uso de papel seguridad para imprimir boletas y documentación electoral, tinta indeleble y la capacitación de los miembros que administran la votación en las mesas receptoras de voto o centros de votación.

Por otra parte, también se trabajó para ofrecer mecanismos jurídicos que aseguraran los derechos políticos de los ciudadanos y de los candidatos. Asimismo, se desarrollaron los primeros ejercicios de justicia electoral en el campo de la cooperación electoral internacional.

Esta amplia gama de actividades que se desarrolló en una segunda etapa de la cooperación internacional en materia electoral tuvo, en términos generales, aplicación en la mayoría de los países que participaron en los procesos de democratización. Sin embargo, la asistencia técnica en el campo electoral tuvo, a partir de entonces, un desarrollo diferenciado. La credibilidad en las elecciones, así como el mejoramiento de los sistemas electorales, tuvo un grado de avance que dependía directamente de las condiciones políticas internas, de la cultura del país y del grado de profesionalización de las instituciones político-electorales.

3.3. Tercera etapa. Fortalecimiento institucional y condiciones de la competencia (1990-2000)

El desarrollo de la cooperación internacional en materia electoral tuvo al término de la Guerra Fría un nuevo factor que no sólo amplió su capacidad de

acción, sino que generalizó el interés por llevar a cabo elecciones democráticas que le dieran una nueva base de legitimidad a los titulares de los poderes públicos. El fin de la Guerra Fría trajo consigo no sólo el cambio en el eje de las relaciones internacionales, es decir, de la seguridad a la democracia, sino también la incorporación de la mayor parte de los países que vivieron bajo el signo del socialismo real en los últimos 50 años al proceso de democratización.

En esta etapa empieza a establecerse una diferenciación en el campo de acción de la cooperación internacional en materia electoral. Mientras América Latina consolidaba y mejoraba sus sistemas de elección, Europa del Este iniciaba su incursión en los ejercicios de observación y en el cuidado de la infraestructura electoral. África, por su parte, ha evolucionado a otro ritmo en lo que se refiere a la infraestructura electoral, debido a que los procesos de formación y consolidación de estados nacionales apuntan hacia una dirección diferente, mientras que Asia ha presentado una incorporación paulatina al proceso de democratización.

La década de 1990 puede considerarse como la etapa de auge de la democracia pluralista en el mundo, durante la cual se hicieron adecuaciones a los temas tradicionales de la infraestructura institucional. Por ejemplo, para la observación electoral se amplió el grado de acción más allá del día de la elección, al considerarse también los actos preparatorios y posteriores a la jornada electoral. En otros casos se consideró el gradual y creciente uso de la tecnología en el padrón electoral e incluso el avance de algunos países hacia el voto electrónico.

En esta tercera etapa de la cooperación en materia electoral, además de llevar a cabo adecuaciones como las señaladas, se empezó a incorporar nuevos temas, los cuales contribuyeron al fortalecimiento de las instituciones y de los procedimientos electorales democráticos. Probablemente uno de los temas de mayor atención para la asistencia electoral en esta década fue el 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 del mundo, con el propósito de buscar adaptaciones que permitieran fortalecer el sistema de partidos.

En esta tercera etapa la atención ya no se centra en los temas que se refieren al régimen electoral, sino también en lo que se refiere al sistema de

partidos políticos. También empieza a cobrar interés 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.

Al margen de todo el sistema de organización electoral empiezan a desarrollarse nuevas prácticas en materia de justicia electoral y de persecución de delitos electorales. A medida que el régimen electoral se va consolidando sobre bases de efectividad y confianza, empiezan a manifestarse una serie de resoluciones para dirimir controversias entre los actores políticos. En esta década se establecen las bases institucionales, así como la producción de una normatividad para regular tales acciones. Es en esta misma ruta de innovaciones donde se inscriben los nuevos espacios institucionales para aplicar sanciones ante eventuales violaciones a la legislación electoral.

También en esta etapa hay un importante despliegue de esfuerzos para fortalecer 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.

Ante este despliegue de actividades que se presenta en el campo de la democracia representativa, el sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral ha actuado de manera muy descentralizada y autónoma, en función del mandato de cada institución y organismo internacional, así como de los recursos a los cuales tiene acceso por parte de la comunidad internacional, principalmente a través de los mecanismos multilaterales y de países que se han identificado como donantes tradicionales en asuntos de democracia y elecciones, como Estados Unidos, Suecia, Dinamarca, Noruega, la Unión Europea y Japón (IIDEA, 2003).

3.4. Cuarta etapa. Calidad, costo de las elecciones y justicia electoral (de 2000 a la fecha)

La convención adoptada para clasificar esta cuarta etapa dentro de la cooperación internacional en materia electoral obedece principalmente a una combinación de factores. En primer lugar, el proceso de democratización no ha sido uniforme y lineal en los 140 países donde se han llevado a cabo elecciones. En los 95 países que han tenido una transición de regímenes

autoritarios a democráticos, cada uno presenta requerimientos y necesidades muy particulares para el desarrollo y fortalecimiento de sus instituciones y prácticas democráticas.

Algunos países de África se encuentran aún en el diseño e instrumentación de planes que se refieren a la primera y segunda etapas, es decir, a la observación electoral y al conjunto de materias incluidas en la llamada “infraestructura electoral”. En los países de la ex Unión Soviética hoy independientes está presente la discusión política por tener elecciones libres y transparentes y la credibilidad de las instancias que las realizan, si bien simultáneamente hay importantes esfuerzos por fortalecer un sistema de partidos. Así, hay en el mundo una agenda para la discusión sobre la democracia electoral que abarca algunos temas de la infraestructura electoral y, al mismo tiempo, otros relativos a la financiación y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Por su parte, en América Latina se encuentra un amplio espectro de temas para ampliar y fortalecer su democracia representativa. Se discute desde el diseño de nuevos sistemas electorales, la financiación y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el acceso de estos a los medios de comunicación, las cuotas de género, los temas indígenas, las facilidades para que los electores con necesidades especiales o capacidades diferentes emitan su voto, el voto en el extranjero (véase el cap. XII), el voto electrónico (véase el cap. XXXVIII) y la documentación y materiales electorales, entre otros.

La experiencia acumulada en la organización de elecciones y la cooperación internacional en estos temas ha dado como resultado la identificación de asuntos prioritarios para la democracia electoral. Uno de ellos es la legislación de la administración y de la organización de elecciones, en la que influyen factores tales como el uso de nuevas tecnologías y la nueva correlación de fuerzas políticas.

Sin embargo, hay una serie de temas que podrían identificarse como propios de esta última etapa de la cooperación internacional, entre los que destacan el papel que tiene el dinero en la financiación de las campañas y de los partidos políticos (véase el cap. XXIX) y, lo que es más, ahora hay un reclamo de la sociedad por transparentar fuente, destino y monto de los recursos utilizados. El otro tema que está siendo ampliamente discutido no sólo en los países que hicieron su transición a la democracia, sino incluso en las democracias consolidadas, es la función de los medios de comunicación en los procesos democráticos (véase el cap. XXX). Probablemente en estos temas de

dinero y medios de comunicación y su papel en las elecciones esté el núcleo del debate político para lograr una democracia sana y transparente.

Un punto que todavía no termina por desarrollar un amplio espacio de acción es el que se refiere a la educación cívica. La primera novedad ocurrió en la década de 1980, cuando los ministerios de Educación Pública dejaron de tener el monopolio de esta actividad ante la magnitud del reto que esto representaba, y gradualmente se han venido sumando los organismos electorales para complementar y desarrollar las tareas dirigidas a la preparación de niños y jóvenes en las prácticas democráticas, en un marco de respeto a la dignidad humana.

La educación cívica es uno de los temas favoritos de las instituciones que integran la red de cooperación internacional en materia electoral. Los programas que desarrollan se llevan a cabo con ONG, medios de comunicación, pequeños grupos familiares, partidos políticos, líderes de opinión y centros de investigación y de educación superior.

Otro tema de reciente interés por parte de la red de cooperación internacional en materia electoral es el fortalecimiento de los partidos políticos. Las propias instituciones que promueven la cooperación internacional han visto la importancia de insistir cuando menos en dos aspectos, fundamentalmente para fortalecer la democracia representativa en un país. Por un lado, trabajar el conjunto de temas incluidos en el sistema electoral y, por otra parte, en las actividades que tienden a fortalecer al sistema de partidos políticos. De hecho, algunos organismos internacionales han planteado la posibilidad de trabajar en una perspectiva triple, es decir, que abarque al régimen electoral, al sistema de partidos y al sistema de gobierno. Ello repercutiría en bases más firmes para la construcción y consolidación de la democracia en un determinado país.

En lo que se refiere al fortalecimiento de los partidos políticos, las acciones de cooperación internacional en materia electoral han empezado a ocuparse de aspectos como la democracia interna de los partidos, la transparencia de sus finanzas, la calidad de las campañas políticas, las agendas de gobierno y la gobernabilidad democrática, entre otros.

Finalmente, otro de los nuevos temas que tiende a mejorar la calidad de las elecciones y a disminuir sus costos tiene que ver con el diseño de sistemas de planeación estratégica que hagan más efectiva la administración electoral. Es un asunto que tiene que ver no sólo con el uso de la tecnología, métodos y procedimientos, sino con una visión integral del régimen electoral que busque obtener y consolidar la confianza de los actores polí-

ticos fundamentales. El uso de la planeación estratégica permitirá evaluar y orientar adecuadamente el uso de la tecnología y de la modernización de las distintas fases y etapas de la organización comicial.

4. CONSIDERACIONES FINALES

1. El acompañamiento técnico, metodológico, organizacional y de legitimación de los procesos de transición democrática mediante la cooperación internacional en materia electoral se ha convertido en un elemento novedoso en diversos países, desde el siglo XIX y hasta a la fecha. Los temas de política interior y los que se refieren a la democratización de los países se han internacionalizado en esta tercera ola democratizadora que dio inicio en la década de 1970. Los cambios de régimen del autoritarismo a la democracia dejaron de ser un asunto exclusivamente circunscrito a la política interior; en el siglo XXI también son de incumbencia, relevancia y participación de la política internacional en los asuntos internos de los países, sin vulnerar la capacidad de decisión de cada uno de ellos. Más bien hay un acompañamiento en el fortalecimiento de la soberanía interna en el diseño y construcción de la democracia representativa contemporánea.

2. A pesar de las ventajas y aportes del intercambio que se da en el plano internacional hacia los procesos de democratización, actualmente se hace necesario un ordenamiento en las acciones que desarrollan las distintas instituciones que integran la red mundial de cooperación en materia electoral. El sistema internacional de cooperación, que tuvo origen a partir de la expansión de la democracia representativa en su estrecho vínculo con los derechos humanos, fue creado a partir de necesidades locales y regionales que ofrecieran a las relaciones internacionales una salida institucional a los diferentes conflictos que se presentaron en las transiciones democráticas en la disputa por el poder. Por lo tanto, el sistema internacional es altamente descentralizado. Esto fue muy positivo y necesario en los últimos 25 años; sin embargo, los requerimientos y necesidades de los procesos de transición y de consolidación democrática requieren de un sistema internacional de cooperación en materia electoral más ordenado, con el propósito de fortalecer las instituciones democráticas y, al mismo tiempo, maximizar los recursos y las oportunidades que ofrece la cooperación.

3. El sistema institucional de cooperación ha dado importantes productos y resultados en más de los 93 países que llevaron a cabo su transi-

ción democrática. Incluso se ha llegado a plantear la necesidad de un sistema de cooperación entre las autoridades electorales de Europa occidental, quienes poseen una de las mayores experiencias democráticas en el mundo. Sin embargo, debido a la ausencia de criterios internacionales para esta cooperación, es difícil utilizar las bondades de este sistema institucional, por lo que se han empezado a presentar duplicidades y disputas por regiones o áreas de interés político, lo cual obstaculiza o retrasa el fortalecimiento de las instituciones responsables de impulsar o consolidar la transición democrática.

4. La cooperación internacional electoral del siglo XXI exige el diseño de nuevas metodologías para realizar su trabajo. En muchas de las acciones que se llevan a cabo hay una ausencia de rigor, como si se estuvieran generalizando los diagnósticos. Si bien contemplamos la existencia de tópicos comunes, la realidad política y social en la que se da cada uno de ellos debe ser considerada en el diseño de la cooperación. La cooperación internacional contemporánea también requiere de innovación tanto en el diagnóstico como en las acciones a desarrollar, al igual que la financiación de la misma. El paternalismo en materia de cooperación electoral internacional genera más problemas de los que pretende resolver; se requieren nuevos esquemas de evaluación, de cooperación y de desarrollo, los cuales deben ser diseñados en forma conjunta tanto por las instituciones que integran el sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral, como de los actores que recibirán el beneficio y la acción de esta última.

5. Los procesos de consolidación democrática del siglo XXI ofrecen una oportunidad al sistema de intercambio internacional en materia electoral para revisar en su conjunto el sistema integral de cooperación mundial. Las tres etapas de la cooperación han mostrado que no basta atender única y exclusivamente el sistema electoral para resolver problemas de gobernabilidad; esto es indispensable, pero insuficiente. La propia experiencia internacional ha mostrado que es necesario integrar en el plan de cooperación el fortalecimiento del sistema de partidos y del sistema de gobierno. La democracia representativa nos ayuda a resolver muchos problemas, pero siempre estará en permanente déficit si no va acompañada de acciones concurrentes que tiendan a mejorar y enriquecer los partidos políticos y la gobernabilidad democrática.