

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO XXI

Licenciatura en Relaciones internacionales

Las implicancias de la cooperación internacional electoral en la legitimidad estatal Latinoamericana

The implications of international electoral cooperation in Latin American state legitimacy



Trabajo Final de Grado - Manuscrito Científico

Autor: BECERRA, Tomás

Legajo: VRIN03558

Tutora: SESMA, María Inés

Córdoba, 5 de Julio del 2020

Índice

❖ Resumen / Palabras Clave.....	2
❖ Abstract / Key words.....	3
❖ Introducción.....	4 - 21
❖ Métodos.....	22 – 25
Diseño.....	22
Participantes.....	22
Instrumentos.....	23
Análisis de datos.....	24
❖ Resultados.....	26 - 31
❖ Discusión.....	32 - 40
❖ Referencias.....	41 - 44

Resumen

El objetivo del presente trabajo fue analizar la cooperación intergubernamental en materia electoral en Latinoamérica. A tal efecto, se llevó a cabo un examen sobre una serie de producciones de la Organización de Estados Americanos, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe y la Corporación Ibarómetro. Ello con el fin de esclarecer, si las instituciones internacionales participan en la generación de una legitimidad sustancial de la autoridad política; o si construyen una legitimación artificial que reproduce un discurso democrático que oculta relaciones de dominación no consentidas. La investigación realizada fue de carácter cualitativo, longitudinal y no experimental. Los resultados dieron cuenta de la multitud obstáculos existentes para hacer efectivas las recomendaciones propuestas por los organismos internacionales, dejando en duda su papel como agentes de promoción y profundización de los derechos políticos. Concluimos que el rol de dichas instituciones, acaba siendo una mera pantalla discursiva en la cual se apoyan las agencias gubernamentales para construir un velo de legitimidad aparente y perseguir sus propios intereses.

Palabras Clave

- ❖ Cooperación internacional, democracia representativa, legitimidad, derechos políticos

Abstract

The objective of this study was to analyze intergovernmental cooperation in electoral matters in Latin America. To this end, an examination was carried out on a series of productions by the Organization of American States, the Association of Electoral Organizations of Central America and the Caribbean, and the Ibarómetro Corporation. This in order to clarify whether international institutions participate in generating a substantial legitimacy of political authority; Or if they construct an artificial legitimation that reproduces a democratic discourse that hides non-consensual relations of domination. The research carried out was qualitative, longitudinal and non-experimental. The results revealed the multitude of obstacles that exist to make the recommendations proposed by international organizations effective, leaving their role as agents of promotion and deepening of political rights in doubt. We conclude that the role of these institutions ends up being a mere discursive screen on which government agencies lean to build a veil of apparent legitimacy and pursue their own interests.

Key Words

- ❖ International cooperation, representative democracy, legitimacy, political rights

Introducción

El presente trabajo tiene el propósito de analizar la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de la democracia en América Latina en el período 2010-2020. Explorando el problema de la legitimidad de la autoridad política, buscamos estudiar la efectividad de la cooperación en materia electoral por parte de la Organización de Estados Americanos y la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, para preguntarnos:

¿Cuál es el rol que cumplen las instituciones internacionales en los procesos intergubernamentales de cooperación eleccionaria internacional? ¿Qué es lo que, fundamentalmente, estas instituciones están haciendo? ¿Son estas instituciones garantes de la democracia que, como mecanismos de acción, permiten profundizarla y hacerla efectiva? ¿O son en realidad una fachada que reproduce relaciones de dominación no legítimas? ¿En cuál de esos dos escenarios nos encontramos?

Con el fin de dar respuesta a estos interrogantes, nos valdremos de la producción de las propias instituciones internacionales, así como del informe anual de la ONG Ibarómetro (2018). Buscaremos evaluar si, a lo largo del tiempo, la acción de estas instituciones profundiza la participación política y ayuda a garantizar los derechos políticos. De ser así, el rol de las mismas podría ser leído como uno que permite que la relación gobernante-gobernado sea *consentida* y, por ende, legítima. Sin embargo, si las encontráramos ineficaces en este respecto, su rol podría interpretarse como uno dedicado a favorecer la *apariencia* de consentimiento; es decir, sería más bien una cáscara vacía detrás de la cual se esconde una relación de dominación ilegítima.

Con el fin de contextualizar los antecedentes que hacen nuestro marco teórico, comenzaremos por plantear el problema del poder como fenómeno histórico. A continuación, abordamos el problema de la legitimidad. Trazar los límites de lo que entendemos por política y poder, fue y continúa siendo uno de los desafíos conceptuales más complejos que deben enfrentar los teóricos del campo de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. La multitud de escritos e investigaciones realizadas por infinidad de autores de todo el espectro ideológico a lo largo de la historia constituye la demostración más cabal de la necesidad de la humanidad de dar sentido al fenómeno del poder.

Entre los científicos políticos que han ofrecido definiciones teóricas en ese sentido, podemos mencionar a Robert Dahl (1957), para quien el poder hace referencia a relaciones entre unidades sociales, tales que los comportamientos de una o más de ellas dependen en cualquier circunstancia del comportamiento de otras unidades sociales. Por su parte, Harold Laswell y Abraham Kaplan (1950) puntualizan que el poder es sustancialmente la participación en la toma de decisiones. La adopción de decisiones constituye un proceso interpersonal, y el poder es una representación de dicha relación. Finalmente, Richard Schermerhorn (1968) define el poder como la relación procesal entre dos partícipes modalmente caracterizados por:

- ❖ La influencia asimétrica, en la cual una perceptible probabilidad de decisión depende de uno de los dos partícipes, incluso a pesar de la resistencia del otro.
- ❖ El predominio de las sanciones indeseables, reales en cuanto amenaza, como característica de la conducta partícipe dominante.

Si el orden social en el mundo se compusiera exclusivamente de acuerdos e intercambios voluntarios, la violencia y la necesidad de ejercitar poder sobre los demás

serían inexistentes, puesto que cada actor emprendería sólo las acciones en las que estuviera decidido a aventurarse. Dicha coordinación podría darse en el caso de hubiera abundancia de recursos, un completo respeto del uno por el otro y un trabajo colaborativo que sea consecuencia de lo anterior.

Sin embargo, considerando que en la sociedad es necesario interactuar para sobrevivir, crecer y desarrollarse alrededor de personas con intereses diversos y capacidades de comunicación distintas, podemos concluir que la organización se vuelve una necesidad práctica. Ahora bien, que exista una necesidad práctica de organizarse no implica que un gobernante en particular sea legítimo. Es por ello, que en una primera instancia, hubo que preguntarse: ¿Qué le da el derecho a uno a gobernar sobre otro?

Dicha interpelación invitó a las comunidades del pasado a mirar a su alrededor, a observar la realidad material y a indagar sobre sus causas y efectos. Se advirtió la existencia de una jerarquía y de una autoridad y los motivos de su existir *aparecieron con ellas*. En otras palabras, la autoridad política precedió a las justificaciones de su propia legitimidad.

Esto debe advertirnos que debemos ser suspicaces ante la pretendida neutralidad de las descripciones del poder gubernamental y sus funciones porque, si este poder persiste al día de hoy, es concebible que haya presionado para la selección de aquellas justificaciones que permitían invisibilizar las relaciones de poder. Por ejemplo, una descripción de la relación gobernante-gobernado como “forma de organización política” puede parecer inofensiva a primera vista, pero dicha neutralidad se pierde al observar que ese término reemplaza descripciones

alternativas, como “relación de dominación”. El mero abordaje de lo político ya involucra una postura sobre la legitimidad del poder.

La historia entendida como proceso dialéctico nos muestra que los sistemas sociales no son inmóviles, sino que mutan y evolucionan en nuevas formas de estructurar el poder, inconcebibles hasta bien se superan las barreras que hacen posible su existencia. Lo que sí se mantiene constante, a pesar del devenir histórico y de la inmensa variedad de sistemas escogidos por la humanidad, es la necesidad de dotar con legitimidad a la estructura existente que hace posible la vida en comunidad.

En sus orígenes, la naturaleza coercitiva del poder era evidente: la voluntad que prevalecía era aquella que se imponía; y la autoridad se derivaba automáticamente de la aceptación de dicha voluntad. Sin embargo, fue precisamente el carácter violento de la autoridad lo que eventualmente llamaría la atención de los gobernados, que frente a la tiranía de sus gobernantes declararon que no aceptarían otra autoridad que no sea una escogida por ellos mismos. De ese acuerdo de voluntades se derivarían luego las reglas de juego que estructuran toda la interacción política posterior.

De esta manera, el consentimiento de los gobernados se convirtió en una de las principales cuestiones en la discusión sobre la legitimidad del poder. Mientras algunos argumentaban que la falta de consentimiento de los actos de gobierno los vuelve ilegítimos, otros planteaban que los mismos eran legítimos, precisamente porque sí había un consentimiento. De una u otra manera, la presencia de consentimiento se erigió en fundamento de legitimidad. Una de estas aproximaciones a la naturaleza de las instituciones políticas fue la del filósofo griego Trasímaco. El mismo, refiriéndose a la metaética de aquellas leyes que podrían considerarse justas, enseñaba:

“Todo gobierno establece siempre las leyes que son de su propio interés, la democracia, leyes democráticas; la tiranía, leyes tiránicas; e igualmente los otros regímenes. Una vez hechas las leyes, proclaman que es justo para los gobernados lo que se corresponde con su propia utilidad, y, si alguien las transgrede, lo castigan como violador de la ley y de la justicia. Esto es, lo que yo entiendo que es la justicia en todas las ciudades: es la utilidad del poder establecido. Y este, como sea, tiene la fuerza; de manera que para quien razone correctamente mostrará que lo justo es lo que conviene al más fuerte” (Carrasco y Nemrod, 2012: “Sócrates y Trasímaco” pp. 92-93).

Más adelante, en el siglo XVI, en su “*Discurso sobre la servidumbre voluntaria*”, Étienne de la Boétie (1548) advertía que, si efectivamente los ciudadanos de un Estado se reconociesen como la fuente del poder del mismo, podían rechazar obedecerle, dejando sin poder a sus gobernantes. El mismo Rousseau (1762), consideraba que la voluntad general no podía ser representada, y que los diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes, sino que se conforman como delegados que no pueden concluir nada definitivamente por sí mismos, de modo que toda ley que el pueblo no ha ratificado en persona es nula, no es una ley.

En el año 1849, Henry Thoreau publica su ensayo “*La desobediencia civil*”; en donde expresaba su desprecio por el gobierno Estadounidense que lo había encarcelado por negarse a rendirle tributo. Sus fundamentos se hallaban en una férrea oposición a colaborar con un Estado que mantenía vivo el régimen de la esclavitud y que había emprendido a su entender, una guerra injusta contra México. En el mencionado ensayo, manifiesta:

“La ley nunca hizo al hombre un ápice más justo, y a causa del respeto que les infunde, aún el hombre más dispuesto se convierte a diario en el agente de la injusticia. Resultado corriente y natural de un indebido respeto por las leyes el ver filas de soldados (...), todos marchando en un orden admirable por colinas y valles hacia la guerra en contra de su voluntad. ¡Sí!, en contra de su conciencia y su sentido común, lo que hace que cada paso de la marcha sea más arduo y se les sobrecoja el corazón. No dudan de que están metidos en una empresa condenable; todos ellos son partidarios de la paz. Pero entonces, ¿Qué son? ¿Realmente hombres? ¿O son polvorines móviles y fuertes al servicio de algún inescrupuloso que detenta el poder?” (Thoreau, 1849: pp. 3-4)

Renovando lo adelantado precedentemente, el juicio conceptual que subyace en estas expresiones, que sirven de basamento a nuestro marco teórico, subyace la cuestión crucial que adelantamos anteriormente: Que el origen de todo poder legítimo debe surgir del consentimiento expreso de cada ciudadano, en cada uno de los momentos que impliquen la cesión de derechos individuales en el marco del proceso decisorio. Si todas las partes involucradas en la toma de decisiones llegaran a un acuerdo unánime, el requisito de consentimiento podría presumirse satisfecho. Sin embargo, no se tardó en abandonar este requisito de universalidad, reparándose en que resultaba materialmente imposible consultar a la totalidad de la población en cada uno de los asuntos concernientes a la cosa pública, así como obtener un acuerdo total.

De modo que, para evitar el inmovilismo de la deliberación, y a los fines de dotar al Estado con las herramientas necesarias para la acción política, se optó por crear un mecanismo de elección de representantes, que canalizaran a través de sí las demandas de sus representados en una asamblea parlamentaria. De esta manera, los ciudadanos explicitarían a través del voto su conformidad con las medidas adoptadas por sus

gobernantes, permitiendo la renovación de sus autoridades y representantes sin alterar el régimen constitucional preexistente. Este sistema permitiría evitar el inmovilismo y, a su vez, consentir.

Ahora bien, así como en los demás aspectos de la vida, el consentimiento debe ser *informado* para existir: el engaño y el ocultamiento de información importante vician el acuerdo de voluntades. Por oposición, para consentir y validar las decisiones del gobierno es preciso estar informado. Por este motivo, se suele considerar que una vida pública activa permite efectivizar o materializar el consentimiento.

Sin embargo, la virtud de la participación política no acaba allí pues, a su vez, permite informar a las instituciones de lo que supone que tienen que hacer. La participación pública tiene así una doble función: permitir decidir y permitir informar. En esta dirección, John Stuart Mill (1975) sostenía que la actividad cívica mejoraría la calidad de la ciudadanía y conseguiría que los individuos estén mejor informados. Para ello, se requeriría de la capacidad de pensar a largo plazo y un consenso generalizado sobre cuestiones morales y filosóficas.

En la actualidad, Marco V. Agulló (2014), citando al neo republicano Martí (2006), rescata la importancia de la implementación de los sistemas representativos al resaltar que no toda participación política puede considerarse valiosa. El autor subraya que la participación solo tiene auténtico valor cuando se puede garantizar su calidad. En consecuencia, sostiene que el criterio para preferir unos mecanismos participativos sobre otros debe ser siempre, precisamente, el de la calidad deliberativa que se pueda alcanzar con cada uno de ellos.

Esto suscita la pregunta de qué se puede considerar participación política de calidad. En América Latina, esto es asociado con la existencia de validación mayoritaria. En los sistemas políticos latinoamericanos, podemos observar una abrumadora preferencia por los sistemas representativos presidencialistas y la emergencia, en su seno, de movimientos políticos con pretensión de representación popular. Bovero (2012) puntualiza que América Latina es una de las regiones donde con más vigor se defiende, de un modo u otro, la coincidencia de la democracia con la regla de mayoría. Generalmente, esto se da en apelación a un concepto de democracia identificado, simplemente, con “el poder de la mayoría”.

Dicho de otra manera, cuando un partido consigue el amparo de una coalición social mayoritaria que consiga los votos necesarios por el proceso legitimador, es posible identificar a los intereses de la nación con el accionar del Estado. Es por ello que la construcción de espacios políticos que gocen de apoyo mayoritario, se convirtió en uno de los ejes centrales de las preocupaciones de la clase dirigente. Contar con el respaldo de la ciudadanía expresado en las urnas la convertía simbólicamente en una expresión de su voluntad.

En ese sentido, como respuesta a las crisis institucionales enfrentadas por los Estados de la región y en vista de las claras injusticias cometidas por sus gobernantes en nombre de la nación, la democracia moderna latinoamericana se apoyó en la universalización del sufragio y la separación de poderes como unos de sus pilares fundacionales. Este orden de ideas no regional no permaneció ajeno a los procesos de mundialización. Por el contrario, el fenómeno de la democratización en América Latina encontró paralelismos en procesos análogos a lo ancho del globo. Los mismos se

articularon y se hicieron posibles en un contexto de “mundialización de la democracia” que llevó a la inscripción de valores “universales” en la región.

El 23 de marzo del año 1973 entraba en vigor el “*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*” (ONU, 1966), suscrito por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Junto con los tratados y protocolos internacionales de Derechos Humanos, estos vinieron a tejer una red de acuerdos sobre los estándares y condiciones que posibilitan la democracia representativa. Desde entonces, los esfuerzos realizados por los Estados y los organismos internacionales, se concentraron entre otros, en mejorar la calidad de los mecanismos de participación popular, que dotan al sistema de la legitimidad necesaria que ésta necesita para sobrevivir en el tiempo.

En el contexto que nos interesa, debemos considerar el indudable efecto de la llamada “Tercera ola”, que dio por terminados los procesos dictatoriales ocurridos en el continente a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, y que supuso un cambio en las maneras de practicar los hábitos democráticos en los países de América Latina. La disrupción causada por los autoritarismos en los modos de vida de los pueblos acabó realzando el espíritu democrático de la región. La misma se vio inundada de manifestaciones y expresiones de diversos movimientos de la sociedad civil, que reclamaban por un Estado que garantizase el efectivo imperio de la ley y que protegiese los derechos y garantías de todos los individuos.

Con el advenimiento de estas nuevas democracias latinoamericanas, el rol desplegado por las organizaciones internacionales y las instancias de cooperación intergubernamental tomó mucha importancia. En ellas, los Estados del continente

se reunieron bajo la consigna de mejorar los mecanismos de articulación democrática que hicieran posible la consolidación de gobiernos sólidos, transparentes y con un fuerte respaldo popular.

Conforme señala Carrillo (2007), el 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, pero fue en América Latina donde se dieron los primeros pasos en esa dirección. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (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, en la actualidad, CAPEL desempeña un papel clave en América Latina en la creación de asociaciones de organismos electorales en la región, como el Protocolo de Tikal, suscrito por las naciones centroamericanas en 1985. Mediante dichas asociaciones se promovieron misiones de observación electoral y asistencia técnica que tenían como objetivo principal 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, a cargo de la tarea de promover los valores de la democracia representativa en el continente.

González (2017) define que tanto los organismos electorales nacionales como los mecanismos de cooperación internacional en dicha materia 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 debían afrontar: se crearon espacios de cooperación horizontal entre organismos electorales de distintos Estados.

En ese orden de ideas, parte de las tareas esenciales que la Organización de los Estados Americanos desarrolla para colaborar con el fortalecimiento democrático de sus miembros, conforme refieren Muñoz-Pogossian y Veloso (2015), son las misiones de observación electoral. Pues las mismas se constituyen como instrumentos fundamentales para entender los procesos electorarios del hemisferio. Por otra parte, Guevara y Rodríguez (2017) se refieren a las instituciones internacionales en materia electoral y las clasifican del siguiente modo:

- ❖ Agencias gubernamentales nacionales cuyo mandato es el fortalecimiento democrático o la asistencia electoral en otros países.
- ❖ Organismos intergubernamentales con atribuciones para la asistencia electoral y el intercambio de buenas prácticas.
- ❖ Organizaciones de la sociedad civil o redes de organizaciones que operan programas para el fortalecimiento democrático en dos o más países.
- ❖ Fundaciones, centros de conocimiento e instituciones académicas y think tanks con programas de investigación o capacitación para el fortalecimiento democrático, con operaciones en dos o más países.
- ❖ Asociaciones electorales para el intercambio de experiencias y buenas prácticas y el acompañamiento y observación electoral, entre otras actividades.

Recapitulando lo expuesto hasta el momento, encontramos que el problema de la autoridad política es uno de los problemas más acuciantes de la

filosofía política. Por su parte, la principal respuesta que brinda una solución a este problema es el consentimiento. La participación política se piensa como una manifestación del consentimiento, y la protección de los derechos políticos se entiende como una forma de articular esa participación.

Por ende, el trabajo de las instituciones internacionales en la profundización y protección de derechos políticos es una de las claves para la legitimar la autoridad en la región. Específicamente, esto se manifiesta (entre otras formas), en la transparencia eleccionaria. Así, surge el interrogante de si las instituciones internacionales efectivamente están cumpliendo con estas funciones. De hacerlo, pueden verse como una pieza clave en la legitimidad de la autoridad política en la región. Sin embargo, si no lo hacen, cabe cuestionar cuál es el verdadero rol de estas instituciones. A falta de un verdadero consentimiento de la autoridad política (legitimidad sustancial), su función podría ser la generación de un consentimiento *aparente* (legitimidad aparente).

Dos de las perspectivas que más atención han prestado a esta cuestión (de si la legitimidad es sustancial o aparente) son el *liberalismo* y el *anarquismo*. Aunque a primera vista estas perspectivas puedan aparecer como contradictorias, lo cierto es que su abordaje del problema del poder tiene puntos en común. Ciertamente liberalismo y anarquismo son tomas de posición sobre asuntos diferentes: el liberalismo es una postura sobre los derechos individuales como reglas del juego social, mientras que el anarquismo es una doctrina que plantea la ilegitimidad del gobierno. Sin embargo, el liberalismo puede constituir un fundamento del anarquismo si, partiendo del respeto del consentimiento y los derechos individuales, se infiere la ilegitimidad del gobierno debido a la falta de consentimiento de la autoridad política.

Ejemplos de estos abordajes concurrentes pueden encontrarse, por ejemplo, en Castillo (1999), quien afirma que, para el paradigma liberal, sólo a través de consentimiento los individuos en condiciones de libertad e igualdad, pueden someterse legítimamente a la autoridad y al poder de un tercero. Si se piensa que el problema fundamental de la filosofía política es explicar por qué, en todas las sociedades conocidas, unos individuos mandan y otros obedecen, la respuesta liberal es clara: porque estos últimos lo autorizan.

Por otra parte, el filósofo y anarquista argentino Ángel Cappelletti (2010) considera al Estado como la expresión máxima de los intereses de ciertos individuos y de ciertas clases. Lejos de ser la más perfecta encarnación del espíritu de los pueblos, sostiene, nace de la cobardía y se nutre de los más mezquinos intereses. Menciona que factores como la irracionalidad de la estructura burocrática y su carácter antieconómico se logran sostener debido a la manipulación de la voluntad popular por parte del gobierno y de las clases dominantes.

Considerando esta exposición, podemos también mencionar la visión propuesta por Robert Michels en sus trabajos sobre los partidos políticos y élites en las democracias modernas, regidos por la “Ley de hierro de la oligarquía”. De acuerdo con su análisis, expuesto por Dalmacio Negro Pavón (2015), los sistemas democráticos son regímenes que perpetúan las inevitables estructuras de Estado que siempre han sido y serán: gobiernos en manos de unos pocos. De hecho, la propia dinámica de los partidos requiere, para su misma eficacia, de un mecanismo ejecutivo dependiente de una minoría. De esta manera, el Estado queda a expensas de un oligopolio conformado exclusivamente por los partidos políticos.

Mosca (1966) en un orden de ideas similar al elaborado por Michels, propone lo que él llama la doctrina de la inmanencia necesaria de la clase política. Sostiene que la experiencia demuestra que en todas las sociedades humanas llegadas a un cierto grado de desarrollo y de cultura, la dirección política en el sentido más amplio de la expresión, que comprende la administrativa, militar, religiosa, económica y moral, viene constantemente ejercida por una clase especial, es decir, por una minoría organizada.

Habiendo una élite a cargo de la toma de decisiones políticas, es posible concebir dos escenarios posibles. El primero es un escenario negativo: esta clase auto interesada domina y/o explota al resto de la sociedad, siendo la “representación” una ficción ideológica. El segundo es positivo: gracias al marco institucional previsto (en este caso, la democracia representativa latinoamericana), se produce un grado aceptable de alineación de los intereses de la élite con los de la sociedad en general, tal que puede hablarse de verdadera “representación”. Precisamente, autores defensores de la democracia como Christiano (2008), afirman que ésta tiene valor instrumental, en tanto mediante el procedimiento democrático se tiende a elegir con mayor probabilidad algún resultado que se considera valioso o correcto. Así, el liberalismo pone el foco en el consentimiento para resolver el problema de la autoridad política, suscitando la pregunta de si ese consentimiento realmente existe.

Por otra parte, la perspectiva más pesimista nos acerca más al anarquismo: el mecanismo democrático se utiliza para generar una ficción de representación que justifique la dominación (legitimación aparente). La perspectiva más optimista es evidentemente demócrata: la democracia representativa alinea al interés de la élite con el interés general. Este trabajo busca aproximarnos a una respuesta a estas cuestiones. Ahora bien, la respuesta a estos interrogantes se encuentra profundamente internacionalizada,

pues las instituciones internacionales se han involucrado en los procesos eleccionarios como garantes, profundizadoras y hasta canalizadoras de los derechos políticos.

En este contexto, se vuelve particularmente relevante el aporte de Susan Strange (2003), quien remarca que el actual declive de la autoridad de los Estados se refleja en una difusión creciente de la autoridad en otras instituciones y asociaciones, tales como órganos locales y regionales. Como consecuencia de la globalización y del fenómeno de la interdependencia, puntualizados por Celestino de Arenal (1987), el campo de estudio de las RRII se amplía desde el sistema internacional clásico a un sistema mundial global en el que ya no cabe separar lo interno y lo internacional. Así, apunta el autor, el cambio de la naturaleza de la sociedad internacional (ahora mundial), ya no es esencialmente conflictiva (sino también cooperativa) y ya no conoce las fronteras estatales (ya que cualquier evento tiene repercusiones globales).

En vista de esta nueva configuración mundial, donde los estados ceden competencias y soberanía en favor de las instituciones internacionales, resulta de primordial importancia para la disciplina de las Relaciones Internacionales, persistir en el intento de perforar el velo bajo el cual descansan los supuestos que legitiman y hacen posible la existencia del Estado. Ello, debido a que, como hemos establecido, los procesos democráticos de la actualidad se encuentran determinados no sólo por lo que ocurre a nivel interno en el momento de los comicios, sino también por la influencia de otros factores externos. Cabe entonces preguntarnos por el rol de las organizaciones internacionales en estos procesos de cooperación.

Hasta el momento tenemos que, en Latinoamérica, las sociedades históricamente tienen una inclinación por la vocación democrático-republicana, quedando ello evidenciado en las acciones cooperativas emprendidas por los Estados con el objetivo de nutrir a las instituciones que hacen a la calidad del sufragio. Esto se debe a que el voto tiene un papel central por las implicancias de su ejercicio en el proceso legitimador. El mismo se constituye como el acto en el que nos debemos concentrar si nuestro interés es considerar la evolución de los procedimientos democráticos, y su perfeccionamiento a través de la interacción cooperativa de las naciones de la región.

Como explica Celestino de Arenal (1987), la globalización y la mundialización democrática producen, como consecuencia, un cambio en los valores imperantes que deben ordenar en el sistema. De los valores exclusivamente nacionales del pasado se pasa, como consecuencia del carácter global de los problemas y de la comunidad de intereses, a la afirmación de valores comunes y universales como el sufragio. Como consecuencia de ello, los Estados se amalgaman en asociaciones internacionales, con el fin de enaltecer y dar importancia a dichos valores creando estructuras reguladoras para controlar su aplicación y eficiencia.

Dado que entre estos valores se encuentra la protección de los derechos políticos, en el seno de estas organizaciones se conforman espacios para la generación de información y material técnico específico relativo (entre otras cuestiones) a garantizar los procesos de sufragio, que queda a plena disposición de los Estados que financian estos emprendimientos. Con lo cual, evaluar el diagnóstico y las recomendaciones efectuadas por dichos organismos resulta esencial para entender el *porqué* y el *para qué* de su existencia. En otras palabras, la observación de si las instituciones supranacionales efectivamente facilitan el ejercicio de los derechos políticos (o si, por el contrario, son

inocuas respecto de los mismos) es indiciaria de si estas realmente materializan el consentimiento de la autoridad política.

Para profundizar estos aspectos, nos valdremos de la visión propuesta por el cientista político Jason Brennan (2017), quien no por casualidad explora en detalle el problema del consentimiento de la autoridad, expresando una perspectiva tanto liberal como anarquista. Utilizando las herramientas teóricas provistas por el autor, examinaremos lo que ocurre en el nivel internacional, nos preguntaremos si la interacción burocrática de los organismos y comités técnicos que elaboran estrategias para mejorar los esquemas de representación pública están perpetuando un sistema de dominación; o si son en realidad, un factor positivo en la profundización de la única vía de legitimidad posible.

En resumen, los procesos electorarios en América Latina están marcados por la intervención de instituciones internacionales con la misión de proteger los derechos políticos, por ejemplo, mediante la promoción de la transparencia en los procesos electorales. Dado que el consentimiento resuelve el problema de la autoridad política, que la participación política acerca al ideal del consentimiento y que garantizar los derechos políticos es un requisito para esta participación, en esta intervención se encuentra una de las claves para la legitimidad de la autoridad política en la región.

Si las instituciones internacionales cumplen con su misión, pueden considerarse como desempeñando un rol valioso, pues al canalizar el consentimiento de la autoridad política permiten su legitimidad (sustancial). Esto es consistente con la “tesis demócrata” expuesta anteriormente. Empero, si las mismas son ineficaces, ello es más consistente con la “tesis anarquista”, que

postula que las mismas sirven para promover una fachada o apariencia de consentimiento (legitimidad aparente), que oscurece la verdadera naturaleza de las relaciones de dominación.

En consecuencia, el objetivo general de este trabajo es esclarecer si las instituciones internacionales colaboran en la generación de una legitimidad sustancial (facilitar el consentimiento a través de la participación política) de la autoridad política, o si construyen o una legitimación aparente (reproducir un discurso democrático que oculte relaciones de dominación) en América Latina.

Esto nos permite responder al interrogante de quiénes son los reales beneficiarios de la existencia de una estructura cooperativa a nivel internacional tal como se presenta en la actualidad. Nuestros objetivos específicos son, por lo tanto: Indagar en el rol que cumplen las instituciones internacionales en los procesos intergubernamentales de cooperación eleccionaria referidos, y ponderar de manera crítica las implicancias y consecuencias de la profundización y evolución de la mencionada cooperación internacional en la región latinoamericana.

Métodos

Diseño

A los fines de estructurar metodológicamente el presente trabajo, utilizaremos el enfoque cualitativo de investigación; pues nuestro objetivo principal es observar la realidad como un fenómeno holístico donde la acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: los hechos y su interpretación (Sampieri, Collado y Lucio, 2010). Las preguntas formuladas en la parte introductoria nos sirven para establecer el alcance exploratorio de nuestra indagación, puesto que lo que aquí pretendemos es presentar una visión alternativa sobre la manera en la que entendemos los procesos que hacen posible la transformación de nuestras sociedades en democracias más sólidas y representativas.

Asimismo, el marco temporal seleccionado (ver sección “Instrumentos”) nos muestra el carácter longitudinal de la investigación, ya que el propósito de éste tipo de análisis es recabar datos en diferentes puntos del tiempo, para realizar inferencias acerca de la evolución del fenómeno, sus causas y sus efectos. Finalmente, debemos aclarar que el diseño del presente fue realizado de manera no experimental, entendiendo al mismo como el procedimiento que se realiza sin la manipulación deliberada de variables y en el que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural para después analizarlos (Sampieri et al., 2010).

Participantes

Siguiendo a Sampieri (2010), vemos cómo, en las muestras no probabilísticas, el conglomerado elegido no depende de la probabilidad sino de las características mismas de la investigación. En el mismo orden de ideas,

Creswell (2009) menciona que el muestreo cualitativo es propositivo, con lo cual las primeras acciones para elegir la muestra ocurren desde el planteamiento mismo del problema; una vez seleccionado el contexto podremos identificar los casos que nos interesan.

Teniendo en consideración la tesis planteada en la parte introductoria del trabajo, nos queda que los participantes (es decir, las unidades principales de las cuales partiremos para determinar a los países contemplados en la muestra de análisis) incluyen, en primer lugar, al continente latinoamericano como espacio regional de cooperación. En segundo lugar, también debemos incluir a todos los demás agentes que hacen posible mencionada articulación política, entre ellos las organizaciones internacionales, el Estado y la sociedad civil.

Instrumentos

Para la sistematización de la información recolectada en la presente investigación, nos remitiremos a las producciones oficiales de las oficinas de cooperación internacional en materia electoral y a los trabajos de las organizaciones no gubernamentales especializadas existentes en América Latina. Para ello, tendremos en consideración los siguientes antecedentes:

- ❖ El informe “Sistemas de Gestión de Calidad en Autoridades Electorales de América Latina” de la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA del año 2012.
- ❖ La declaración de la Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal) del año 2014.
- ❖ El documento “Reformas Políticas en América Latina – Tendencias y casos” de la Secretaría General de la OEA del año 2016. Las reformas electorales en América Latina (1978-2015), confeccionado por Flavia Freidenberg del Instituto de Investigaciones

Jurídicas de la universidad Nacional Autónoma de México y Tomáš Došek del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

- ❖ Las recomendaciones de las Misiones Electorales en Latinoamérica de la Secretaría para el Fortalecimiento Democrático de la OEA del año 2018.
- ❖ El informe de la ONG Corporación Latinbarómetro 2018. En este informe se presentan los resultados al período 2018 sobre la democracia y la situación económica de sus habitantes. A la fecha, se han realizado 22 olas de mediciones con un total de 430.138 entrevistas. La medición de 2018 aplicó 20.204 entrevistas, con muestras representativas de la población total de cada uno de los 18 países, representando a la población de la región, que alcanza 650 millones de habitantes. El estudio recibió el apoyo de organismos internacionales y gobiernos: BID, INTAL, CAF, el gobierno del Reino de Noruega, el de México y Brasil.

Análisis de datos

En el análisis de datos cualitativos el proceso esencial consiste en la recepción de datos no estructurados y su reestructuración e interpretación. Este método de recolección de datos consiste en el registro sistemático, válido y confiable, de comportamientos y situaciones observables a través de un conjunto de categorías y subcategorías (Sampieri et al., 2010). Por otra parte, Patton (1980, 1990) define los datos cualitativos como descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones. Es preciso remarcar que los objetivos específicos enunciados en el apartado introductorio, tanto el rol de las instituciones internacionales en las instancias de cooperación; como las implicancias de la profundización de dicha interacción, son dos fenómenos que se encuentran íntimamente conectados.

Para comprender el alcance del diagnóstico descrito por las organizaciones internacionales y la realidad percibida por la ciudadanía es preciso observar la realidad planteada como una transformación en proceso. En función de ello, a los fines del subsiguiente abordaje de los resultados, sistematizamos los datos presentados por dichas organizaciones junto con el informe anual Ibarómetro en una sola entrada ordenada de manera cronológica. Posteriormente, procedimos a su discusión conforme al marco teórico desarrollado.

Resultados

Considerando la estructuración metodológica definida en el apartado precedente, comenzaremos presentando el análisis del informe titulado “Sistemas de Gestión de Calidad de Autoridades Electorales de América Latina” confeccionado por la Secretaría de Asuntos Políticos de la OEA (2012). El mismo, formula un nuevo estándar internacional que pone a disposición de los órganos electorales una herramienta de mejoramiento de la gestión pública, en donde se facilitan posturas comunes y cuya meta ulterior es promover una gestión más transparente y eficiente de los procesos electorales.

La adopción de un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) por parte de un órgano electoral se constituye como una decisión estratégica que crea condiciones para el cambio, el crecimiento y el progreso social. Todos los requisitos para su aplicación son genéricos y es utilizable en procesos electorales de todos los niveles de gobierno, locales, regionales o nacionales. Concluye que la aplicación de dichos sistemas tendría sin duda un considerable impacto en el aumento de la confianza por parte de la ciudadanía, partidos políticos, candidatos, organizaciones políticas en sus organismos electorales.

Posteriormente, en la declaración de la Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (2014) se declara que la tecnología es, sin duda, una herramienta de primer nivel para perfeccionar los regímenes electorales; que cada nuevo desarrollo que se produce puede tener el potencial de inducir nuevos cambios y saltos cualitativos. En esa línea, CAPEL ha hecho uso de la tecnología para establecer un mayor vínculo entre los organismos electorales para generar nuevos espacios de investigación e

intercambio. La Secretaría Ejecutiva ha continuado en la línea de actualización de información en su página Web al servicio de la Asociación de Organismos Electorales de Electorales de Centroamérica y el Caribe. Durante este período, se recibieron un total de 1.614.634 visitas a la página web, lo cual en promedio es visitada por alrededor de 11.059 usuarios diarios, estas cifras evidencian una creciente y activa consulta de la población en general, lo que le da un puesto privilegiado en socializar el conocimiento en temas electorales de la Región.

Afirman que queda demostrado que la existencia y vigor de las asociaciones es un factor de estabilidad para la democracia y un motor para la generación de iniciativas y proyectos que contribuyen al fortalecimiento de la institucionalidad fundamental para que la democracia sea tal. La declaración va aún más allá: la misma afirma también que la especialidad de esta materia justifica sobradamente la especialidad de los protocolos, de UNIORE y de la labor que distingue a la Secretaría Ejecutiva del organismo.

El documento “Reformas Políticas en América Latina – Tendencias y casos” de la Secretaría General de la OEA (2016) concluye que los políticos han recurrido a las reglas electorales para generar certidumbre en los procesos eleccionarios en la mayoría de los casos analizados, aunque en algunos otros el cambio constante de las reglas generó más incertidumbre sobre los procesos electorales y dificultó el aprendizaje político. La investigación da cuenta de la multiplicidad de reformas con efectos contradictorios entre sí. Mientras se ha buscado promover la inclusión, el pluralismo y la proporcionalidad en la competencia electoral se ha permitido que presidentes poderosos reformen las reglas de juego para perpetuarse en el poder o incluso los sistemas judiciales han contribuido a que esos presidentes consiguieran incrementar sus poderes.

Los cambios han estado orientados a profundizar el presidencialismo, la concentración de poder y la permanencia en los cargos y la personalización de los vínculos entre electores y partidos. Una gran cantidad de estas reformas han sido bien parches e intercambios entre partidos, producto de negociaciones entre élites políticas, para satisfacer intereses partidistas, más que resultado de evaluaciones profundas sobre las debilidades técnicas del sistema electoral. Muchas de las reformas realizadas buscaron obtener beneficios concretos a favor del partido en el poder, sujetos a los cambios de la coyuntura, sin pensar en el largo plazo, o fueron resultado de las presiones de la opinión pública.

La ausencia de investigación comparada en diferentes contextos, las dinámicas interpartidistas y la falta de diálogo entre la academia y los tomadores de decisiones políticas dificultan la elaboración de buenos diagnósticos que contribuyan a identificar cuáles serían reformas electorales exitosas. Esto, asegura el texto, ha conducido a ralentizar la identificación de buenas prácticas, aprendizajes de fracasos previos en el propio país o en otros contextos nacionales, e identificar cuáles de las reformas deberían ser descartadas o propuestas con mucha precaución y sensibilidad a cada caso por los efectos que ya han tenido sobre la representación o la gobernabilidad en otros países de la región.

Las recomendaciones de las Misiones Electorales en Latinoamérica de la Secretaría para el Fortalecimiento Democrático de la OEA (2018), reflejan de manera general las áreas en que la organización cree que la región necesita trabajar para tener procesos electorales más justos, inclusivos, limpios y equitativos. Se destacan las reformas necesarias para garantizar:

- ❖ La igualdad de oportunidades: a través de un sistema de financiamiento político equitativo y transparente, libertad de prensa y de acceso a la información, equidad de género y distritos electorales representativos.
- ❖ El uso efectivo del derecho al voto: a través de un padrón electoral que refleje de manera fiel a la población habilitada para votar.
- ❖ La integridad de las preferencias del votante: a través de la profesionalización técnica de los administradores electorales.
- ❖ Un árbitro imparcial: a través de órganos estructuralmente independientes, neutrales y cuyo sistema permita varias instancias de revisión de decisiones.

El análisis de las recomendaciones, sumado a estudios macro sobre el estado de la democracia, lleva a concluir que hoy nuestra región debe prestar atención a factores más de fondo. Es decir, aquellos que afectan directamente en la calidad de la contienda, como la importancia de contar con autoridades imparciales y neutrales; así como con reglas electorales que garanticen mayor inclusión, transparencia y representación para todas las opciones políticas en contienda. Confirma que más que recursos financieros o grandes infraestructuras, este estudio demuestra que lo que se requiere para la implementación de las reformas electorales es voluntad política y consenso de fundamentalmente dos actores: las autoridades electorales y los órganos legislativos, que son el cuerpo institucional donde están representadas las distintas fuerzas políticas.

Por otro lado, este estudio destaca la necesidad de redoblar los esfuerzos que realiza la OEA para socializar sus recomendaciones de manera concreta y directa, así como las reformas que implican su implementación, y los actores responsables de llevarlas a cabo, idealmente a través de proyectos de cooperación técnica electoral. Los 56 años del programa de observación electoral de la OEA han dejado un resultado

concreto, y es que la implementación de sus recomendaciones mejora progresiva y sustantivamente los procesos electorales de la región. No obstante, si bien estas reformas pueden ser promovidas por organismos internacionales como la OEA, estos cambios sólo serán aceptados y contribuirán a procesos electorales más confiables si existe una activa participación de la sociedad civil y partidos o bloques que estén involucrados en el seguimiento y la implementación de las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral Internacional.

Por último, la ONG Corporación Ibarómetro (2018) realiza un relevamiento sobre las principales variables socioeconómicas y políticas en la región, encontrando que desde el inicio de la década que los ciudadanos de América Latina se quejan que perciben retroceso. Los problemas de mayor relevancia son básicamente dos: las penurias económicas y la delincuencia, quedando tanto la política como la corrupción en un segundo plano. El ingreso, la estabilidad del trabajo, la seguridad social, la violencia, el temor a ser víctima, pasan a ser los temas centrales que aquejan al continente.

La situación económica actual y futura de la región muestra una compleja demanda para los gobiernos nuevos y explican de alguna manera la baja en aprobación de gobiernos en los últimos años. Lo anterior queda confirmado con la evolución de la satisfacción con la economía. Esta viene disminuyendo de un 30% en el 2010 a 16% en 2018. Estos datos solo confirman el malestar de la región que se refleja en todos los indicadores y muestran como se ha retrocedido a los niveles de los tiempos de la crisis asiática en la vuelta del milenio. Continúa mencionando que, paradójicamente, en el momento en que la política está más atacada y desprestigiada, es el momento en que más se politiza el apoyo a la

democracia. A medida que disminuye la edad hay más indiferencia y autoritarismo. El apoyo al autoritarismo está lejos de ser una cosa de las viejas generaciones. Por el contrario, las nuevas generaciones lo traen de vuelta.

Los datos de América Latina sugieren una demanda por una democracia que presenta un concepto difuso. Los parlamentos que producen defensas corporativas de sus miembros, solo debilitan las instituciones, ayudan a la confusión de los componentes y roles en democracia. La crisis de la democracia en América Latina se refleja muy bien en este indicador de desempeño donde aumentan de un 51% en 2008 a 71% en 2018 los insatisfechos, una década de disminución constante y continua de satisfacción con la democracia. El desplome de la aprobación presidencial de la región sí encuentra relación con la cantidad de casos que dan cuenta de escándalos de corrupción de ex mandatarios en muchos países, que han contribuido al desencanto con la política. En la medida que la corrupción no esté en el discurso, en la discusión de la política, no se puede combatir adecuadamente.

Finalmente menciona que la importancia de la corrupción para la democracia no se refleja en la agenda de América Latina, los ciudadanos no le dan la importancia que debería tener, manteniendo sus consecuencias ocultas y por tanto no relevantes. Independiente del lugar que ocupa la corrupción en el problema principal del país, la percepción de aumento de la corrupción no cede. En 2017 un 62% de los latinoamericanos decían que la corrupción había aumentado, en 2018 es 65%. Ante la pregunta si está de acuerdo o en desacuerdo con la frase “Cuando se sabe de algo corrupto es mejor quedarse callado”, un 48% está de acuerdo y otro 48% está en desacuerdo. El 51% de los latinoamericanos creen que “todos o casi todos” los parlamentarios están involucrados en actos de corrupción.

Discusión

La presente investigación tiene la intención de esclarecer si la tarea de las instancias internacionales es viabilizar la participación política o esconder relaciones de dominación. En miras de ello propusimos considerar el rol de las instituciones, inquiriendo críticamente sobre el papel de las organizaciones internacionales en interacción con los Estados en América Latina, y desentramando las implicancias de esta cooperación en materia electoral. Debemos señalar, en primer lugar, que la tesis planteada se circunscribe al trabajo de las agencias gubernamentales que se ocupan de perfeccionar las prácticas electorales, porque éste es el derecho político que a diferencia de los civiles o económicos, sirve para ejercer y adquirir autoridad *legítima*.

Como planteamos en los párrafos precedentes, en el caso de que de la información recabada surgiera que las agencias gubernamentales tienen un interés en construir mejores mecanismos de deliberación, y los resultados mostraran evidencia de progreso en ese sentido; deberíamos conceder que estas instituciones son de alguna manera garantes de la democracia y como procesos de cooperación permiten profundizarla y hacerla efectiva.

Ahora bien, si el diagnóstico obtenido fuese desfavorable, y evidenciara un empeoramiento de las condiciones que hacen a la efectividad de la democracia en la región, podríamos inferir la hipótesis menos benigna: Que la asimetría de información (El desconocimiento por parte de la ciudadanía de las implicancias de su voto para la toma de decisiones gubernamental) presente entre ciudadanos y autoridades genera una situación de dependencia e indefensión que pone de manifiesto la falta de consentimiento y legitimidad para el ejercicio del poder. Y

fundamentalmente, que las organizaciones internacionales contribuyen a esconder esa relación de dominación, mediante la reproducción de los mecanismos que le brindan al Estado un escudo de legitimidad aparente.

La fortaleza de la perspectiva teórica escogida para llevar a cabo nuestro análisis es que nos permite enmarcar la cooperación interestatal a los fines de promocionar los valores democráticos como un mecanismo que podría estar escondiendo y promoviendo relaciones de dominación no sustancialmente consentidas entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, la limitación principal de nuestro examen se encuentra en el tamaño de la muestra seleccionada. La intención de este trabajo no es realizar una enumeración exhaustiva de todos los procesos de cooperación eleccionaria llevados a cabo en el continente durante la última década. Debido a ello, no es posible postular correlaciones directas, o postular o impugnar completamente y por igual la legitimidad de la autoridad política para toda la región.

Sintetizando lo observado por la OEA, en el año 2012, se resalta la importancia de la estandarización de determinados mecanismos de gestión pública e invita a los Estados a incorporar un sistema de gestión de calidad de autoridades electorales a sus estructuras procedimentales confiando en que su promoción tendría un efecto positivo en la transparencia y confianza por parte de la ciudadanía en los organismos electorales. De esto se deduce que la posibilidad de enumerar, estructurar, y discutir datos estadísticos en un espacio de coordinación colaborativa con un objetivo prefijado presenta una oportunidad única para los Estados en términos de acceso a la información.

Como vimos en la parte introductoria del trabajo, Celestino de Arenal (1987) afirmaba que el desarrollo de la globalización da lugar a la creación de espacios de interacción cooperativa intergubernamental, donde se evidencia el traspaso de algunas

funciones del Estado hacia la esfera internacional. Como sabemos, las organizaciones por sí solas no pueden obligar a los Estados a accionar en una determinada dirección. Y que dependiendo de los intereses de la agencia gubernamental del momento, el Estado puede tener más o menos motivos para concentrar recursos monetarios y humanos para participar en estos comités. Sin embargo, si presumimos la hipótesis de que los gobiernos que deciden invertir en estos emprendimientos lo hacen porque tienen un interés genuino en el diagnóstico obtenido y en el perfeccionamiento democrático, entonces deberíamos esperar que frente a evidencia más elaborada y un trabajo especializado los gobiernos tengan más incentivos para promover y aplicar reformas.

El protocolo de Tikal (2014) declara que la tecnología y el internet, son las herramientas clave para dar saltos cualitativos en materia eleccionaria porque ponen a disposición de todo el mundo información que hace a la calidad de la competencia partidaria transparente. Más adelante, el mismo texto alude a la importancia de su rol como espacio cooperativo. En efecto, el mismo reafirma la utilidad de la cooperación por ser un factor que contribuye a la estabilidad y que, por lo específico de los tópicos bajo estudio, queda justificada sobradamente la existencia de estos protocolos y comités técnicos. Aquí podemos observar claramente como estos espacios de cooperación, se describen a sí mismos como fuentes de legitimidad sustancial.

Sin embargo, en el 2016, la OEA publica un informe donde se explicita la dificultad de la elaboración de buenos diagnósticos que permitan identificar cuáles son las modificaciones apropiadas, así como la falta de consenso en cuanto a la

eficiencia de las reformas implementadas hasta la fecha. Asimismo, se hace notar cómo varias de estas reformas, más que ser un resultado de evaluaciones por profundas sobre las debilidades técnicas del sistema electoral, fueron un producto de negociaciones entre élites políticas para satisfacer intereses partidarios. Dos años después, las recomendaciones de las Misiones Electorales en Latinoamérica de la Secretaría para el Fortalecimiento Democrático de la OEA (2018) realizan un diagnóstico similar. Los estudios plantean que lo que en el fondo se requiere para la implementación de las reformas mencionadas, es voluntad política y consenso entre las autoridades electorales y los órganos legislativos. Destacan la necesidad de concentrar aún más esfuerzos para socializar sus producciones, pero rescata que la implementación de sus recomendaciones mejora progresiva y sustantivamente los procesos electorales de la región.

Parece ser claro que, si bien las organizaciones internacionales encuentran motivos para reafirmar su existencia debido a los beneficios de la interacción cooperativa, no parece haber uniformidad en lo que respecta a cuáles son los cursos de acción más eficientes, y menos aún parece haber voluntad política para averiguarlo. Estos informes nos sugieren que las agencias gubernamentales no están demasiado preocupadas por lo que los comités técnicos de estos organismos tengan para decir. Más que socializar y utilizar la información recabada para constituir mejores mecanismos de gobernanza, daría la impresión que los gobiernos hacen uso de la misma para perpetuarse en el poder y perseguir sus propios intereses.

Por último, la producción elaborada por la ONG Ibarómetro (2018), es todavía más pesimista: sus datos dan cuenta que desde el inicio de la década que los ciudadanos de América Latina perciben un claro empeoramiento en materia económica, social y política. De hecho, debido a la incidencia del debacle económico y la delincuencia, tanto

la política como la corrupción han parecido perder importancia. Advierte sobre el debilitamiento de las instituciones y el impacto que ello tiene en la naturalización desencanto de la ciudadanía con la política. Sin dudas, la actuación de los estados que cooperan para mejorar procedimientos eleccionarios da cuenta de la importancia que posee el voto en nuestro tipo particular de democracia. Sin embargo, en los hechos, la calidad de la deliberación es muy pobre y, por lo general, la media social no está lo suficientemente bien informada.

Éste fenómeno de ignorancia racional se puede explicar, según Brennan (2017), con microeconomía básica. Adquirir conocimiento tiene un coste. Se necesita tiempo y esfuerzo, tiempo y un esfuerzo que podrían dedicarse a alcanzar otras metas personales. Cuando los costes previstos de adquirir un conocimiento de determinado tipo exceden a los beneficios esperados por poseer ese tipo de información, normalmente la gente no se molestará en adquirir el conocimiento. En vista de la situación planteada podemos ver cómo, en Latinoamérica, la ciudadanía percibe el poco poder y control real que tiene sobre el gobierno. Los ciudadanos no invierten en la obtención de conocimiento político porque éste no se amortiza. Independientemente de si los ciudadanos tienen preferencias políticas altruistas o egoístas, no les merece la pena estar bien informados sobre los asuntos públicos.

Ibarómetro (2018) también hace referencia a la politización de la democracia y las tendencias hacia la indiferencia y el autoritarismo. Siguiendo la línea de lo planteado por Brennan (2017), existe un consenso abrumador en psicología política, basado en una amplia y diversa serie de estudios, en que la mayoría de los ciudadanos procesa la información política de una manera muy

sesgada, partidista y motivada, y no de una manera desapasionada y racional. Al mismo tiempo, como nuestra influencia política individual es tan baja, podemos permitirnos prejuicios y creencias políticas irracionales. El problema es que ciertamente, la mayoría de los ciudadanos no hace el esfuerzo de ser racional en política porque la racionalidad no compensa.

Al inicio de este trabajo indicamos que el consentimiento tiene que cumplir con la condición de ser *informado* para ser fundamento de legitimidad, pues el engaño y la desinformación vician el acuerdo de voluntades entre gobernantes y gobernados. De no ser ese el caso, las agencias gubernamentales en el poder tendrían la capacidad de dominar y/o explotar al resto de la sociedad, convirtiendo a la “representación” en una mera ficción ideológica. En la realidad estudiada, se advierte como el sistema democrático no logra crear los incentivos necesarios para que los ciudadanos se informen apropiadamente; aun cuando los gobiernos cuentan con datos elaborados específicamente para afrontar esas problemáticas.

Adicionalmente, los propios organismos internacionales subrayan la recurrente dificultad para hacer llegar el fruto de las producciones técnicas referidas a la ciudadanía. El antagonismo político causado por este vacío de información, podría entonces tender a convertirnos en enemigos cívicos con motivos para odiarnos entre nosotros de manera irracional. Aun sin estar correctamente informados, la democracia representativa acaba por sumirnos en juegos de suma cero; donde somos obligados a efectuar una elección entre una serie de candidatos, sin la información que nos permitiría discernir apropiadamente entre uno u otro.

Desde nuestra óptica, aceptar la legitimación de un gobierno en esas condiciones es por lo menos, dificultoso. Especialmente teniendo en cuenta, que también nos

encontramos con que las élites partidarias utilizan políticamente la información obtenida en las instancias de cooperación para solidificar su discurso y manejar el poder a su antojo.

En esta investigación pusimos especial énfasis en el consentimiento de la ciudadanía y en el acto del voto porque, como resalta Brennan (2017), si el electorado se dejase llevar por fantasías y delirios, o si decidiera ignorar la evidencia, entonces la gente muere. Esto se debe a que seleccionamos autoridades malas que implementan políticas que perpetúan la pobreza o damos lugar a que se libren guerras innecesarias. La importancia fundamental de todo esto es que la información sí importa. Pero como la democracia empodera a cada persona con una cuota muy pequeña de poder político, los ciudadanos tienen pocos incentivos para utilizar su poder de una manera responsable.

Sin dudas, la cooperación internacional ha dado lugar a la creación de grandes volúmenes de información que podrían tener, indudablemente, grandes efectos positivos si fuesen aplicados en los procedimientos electorarios a los que hacemos referencia. Sin embargo, no resulta tan evidente cuáles son los resultados netos de esta interacción. En el fondo, lo que todos estos estudios sugieren es que la medida del cambio depende de la actuación de la dirigencia y la respuesta de la ciudadanía. En Latinoamérica, las principales dificultades yacen precisamente allí. Si nosotros, los ciudadanos, somos conscientes y percibimos la crisis económica, el clientelismo y la corrupción, entonces está más que claro que nuestras autoridades también lo hacen.

El caso omiso a las recomendaciones y diagnósticos de las organizaciones internacionales por parte de los gobiernos nos invita a pensar que quizá estas

instancias de cooperación sean meras pantallas, recursos discursivos para pretender que éstos están abocados en la tarea de mejorar sus instituciones y perseguir en su defecto, los intereses particulares de la autoridad de turno. Nos encontraríamos frente un escenario en el que organizaciones como la OEA, estarían siendo herramientas que sirven para perpetuar una relación de dominación originalmente fundada en un acto difícilmente consentido, bajo un velo de legitimación política aparente.

Sin embargo, debemos decir que debido a la naturaleza de las preguntas formuladas y la metodología utilizada, no es posible formular un valor neto de los costos y los beneficios que implica la cooperación internacional. Lo cierto es que lo que sí se vislumbra es que, debido a la complejidad de los problemas que aquejan el continente y a la configuración política de las sociedades, los ciudadanos tienen pocos recursos para evaluar y tomar una actitud crítica de las implicancias de los procesos legitimadores. Las agencias gubernamentales y las instituciones internacionales llevan décadas reafirmando las bondades de los procesos democratizadores y sin embargo los resultados no son tan convincentes. Empero, la perspectiva teórica elegida nos permite caer en la cuenta de lo difícil que puede resultar pensar que el hecho de votar en sí mismo la es un elemento verdaderamente constitutivo de la legitimidad.

En este trabajo nos hemos propuesto investigar los resultados de la cooperación internacional en materia eleccionaria en América Latina. El diagnóstico nos muestra que, según los informes generados en los propios espacios de cooperación, los mismos no han alcanzado la efectividad que se proponían obtener como su propio fundamento de legitimidad. A pesar de considerar que la especificidad de su tarea torna imprescindible el mantenimiento de dichos encuentros cooperativos, las evaluaciones realizadas fueron prácticamente ignoradas por los mismos agentes que las ordenaron. En otras palabras,

estos espacios aún no han logrado efectivizar el ejercicio pleno de los derechos políticos en la región, lo cual plantea un desafío muy serio para la legitimidad democrática.

Todavía más, los resultados encontrados nos señalan que el carácter parcialmente inocuo de estas intervenciones es consistente con una descripción menos benevolente del rol de las instancias supranacionales y/o internacionales con respecto de la autoridad política: que las mismas no facilitan la representación política sino que favorecen una ficción de representación que oculta las relaciones subyacentes de dominación.

La profundización y evolución de un sistema cooperativo intergubernamental como el expuesto, puede interpretarse como un serio problema para la legitimidad de la autoridad democrática, más considerando el velo de legitimación aparente que las organizaciones internacionales crean a favor de las minorías gobernantes. Para construir sobre lo aquí planteado, futuras líneas de investigación podrían continuar indagando sobre el papel de otros actores no estatales que realizan tareas de cooperación internacional. Es necesario contar con una recopilación más profunda de los hechos si queremos efectuar afirmaciones precisas sobre los efectos y consecuencias de la dominación política en el continente.

Referencias

- ❖ Dahl, Robert; “The Concept of Power” Rev. Behavioral Science, Vol. II, (1957)
- ❖ Laswell y Kaplan; “Power and Society” Yale University Press, (1950), p. 75
- ❖ Schermerhorn, Richard; “El poder y la sociedad” Ed. PAIDOS, Buenos Aires, (1968) Recuperado de:
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v9n25/art22.pdf>
- ❖ Carrasco, Nemrod “Sócrates y Trasímaco” (2012) pp. 92-93. Recuperado de:
<https://www.raco.cat/index.php/Astrolabio/article/viewFile/256228/343218>
- ❖ Boétie, Étienne de la “Discurso sobre la servidumbre voluntaria” (1548) p. 45.
Recuperado de:
<http://tratarde.org/wp-content/uploads/2011/10/Etienne-de-la-Boetie-Discurso-sobre-la-servidumbre-voluntaria1.pdf>
- ❖ Rousseau, Jean-Jacques “Du Contrat Social ou Principes de Droit Politique”. Paris: Gallimard: vol. III. (1762) pp. 429-430
- ❖ Thoreau, Henry “Desobediencia Civil” (1849) pp. 3-4
Recuperado de: <http://www.noviolencia.org/publicaciones/thoreau-2.pdf>
- ❖ Susan Strange, “La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial” Barcelona, Icaria Editorial, (2003) p. 23
- ❖ Bovero, Michelangelo, “Elezioni e democrazia. Note critiche sul principio di maggioranza” (2012) pp. 293-303 Recuperado de:
<http://www.scielo.org.mx/pdf/is/n44/1405-0218-is-44-00127.pdf>
- ❖ Organización de Naciones Unidas “*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*” (1966) Recuperado de:
https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf

- ❖ Sobrado González, Luis Antonio “La cooperación internacional entre los organismos electorales de América Latina” (2017) Recuperado de:
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6133126.pdf>
- ❖ Muñoz-Pogossian y Veloso “La responsabilidad de Observar: Repensando la Observación Electoral de la OEA” (2015) Recuperado de:
<https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/download/alh2015705576/13574>
- ❖ Guevara, A. y Rodríguez F. “Instituciones internacionales en materia electoral” (2017) 3.ª ed., pp. 555-563. Recuperado de:
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6133126.pdf>
- ❖ Carrillo, Manuel “Tratado de derecho electoral comparado en América Latina” (2007) p. 85. Recuperado de:
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina-chapter-5.pdf>
- ❖ Cappelletti, Angel J. “La ideología anarquista” (2010). Recuperado de:
<https://libros.metabiblioteca.org/bitstream/001/254/8/ideologia%20anarquista.pdf>
- ❖ Christiano, Thomas "The Constitution of Equality. Democratic Authority and its Limits" Oxford: Oxford University Press (2008). Recuperado de:
https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n3/TeoriaDerecho_07.pdf
- ❖ Castillo Rafael Herranz “Liberalismo, consentimiento y obediencia al derecho” (1998) Recuperado de:
https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/6085/Liberalismo_Herranz_AFDU_A_1998_1999.PDF

<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

❖ Las recomendaciones de las Misiones Electorales en Latinoamérica de la Secretaría para el Fortalecimiento Democrático de la OEA (2018). Recuperado de:

<http://www.oas.org/es/sap/deco/Publicaciones.asp>

❖ Celestino de Arenal, “Introducción a las relaciones internacionales” Madrid 2da. Ed, (1987) p. 166

❖ Martí, José Luis “La república Deliberativa. Una teoría de la democracia” (2006) Madrid Ed. Marcial Pons P. 308