

321909

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

14
24

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCUELA DE DERECHO

CLAVE UNAM 3219



"CONSTITUCIONALIDAD DE LA FIGURA DE LOS VISITANTES
EXTRANJEROS EN LOS COMICIOS MEXICANOS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

PABLO ENRIQUE MATABUENA RAMIREZ

MEXICO, D. F.

1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

205137



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

“MARCO TEÓRICO”

1. Nociones generales	8
2. Derecho	8
3. Derecho electoral	9
4. Derecho procesal electoral	11
5. Democracia	12
6. Soberanía	14
7. Supremacía constitucional	17
8. La no intervención	20
9. Estado moderno	23
10. Derechos humanos y elecciones	26

CAPÍTULO SEGUNDO

“ANTECEDENTES DE LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL”

1. La observación internacional de elecciones	31
2. Visitantes extranjeros	32
3. Sujetos que intervienen en las elecciones	33
4. Objeto de la observación electoral	34
5. Naturaleza jurídica de la observación internacional de elecciones	35
6. Pautas para la observación electoral	38

A. Justificación	39
B. Selección	39
C. Términos de referencia	39
D. Tamaño de una misión observada	40
E. Selección de observadores	40
F. Financiamiento	40
G. Notificación al país a observar	41
H. Introducción	41
I. Reuniones	41
J. Periodo de estancia	41
K. Acopio de información	42
L. Actividades del día de la elección	42
M. Evaluación del proceso	42
N. Bases para las conclusiones	43
O. Difusión de las conclusiones	43
P. Informe	43
7. Los organismos internacionales	44
A. La organización de las naciones unidas	47
B. La organización de las naciones unidas y la observación internacional	50
C. La organización de los estados americanos	54
D. La organización de los estados americanos y las observación electoral	55
8. Análisis de los primeros casos en México de observación internacional	57

CAPÍTULO TERCERO

“MARCO LEGAL DE LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL EN MÉXICO”

1. Contexto jurídico-político que da origen a la observación electoral en México.....	70
2. Marco constitucional	80
3. Ley general de población	82
4. Instituto federal electoral	88
5. Tribunal electoral del poder judicial de la federación	94
6. Código federal de instituciones y procedimientos electorales	98
7. Proceso legislativo de la adición del párrafo 2 del art. 82 del COFIPE	102

CAPÍTULO CUARTO

“ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS EN LOS PROCESOS ELECTORAL EN MÉXICO”

1. Estrategia institucional de atención a los visitantes extranjeros en las elecciones de 1994	107
2. Informes técnicos sobre el sistema electoral mexicano de la ONU de 1994	113
3. Reportes de las principales organizaciones extranjeras invitadas en 1994	118
4. Estrategia institucional de atención a los visitantes extranjeros en las elecciones de 1997	121
5. Reportes de las principales organizaciones extranjeras invitadas en 1997	125
6. Repercusiones sociales en el ámbito nacional e internacional	128

CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	134
HEMEROGRAFÍA	137
LEGISLACIÓN CONSULTADA	138
OTRAS FUENTES DOCUMENTALES	139
ANEXOS	141
1. Circular del instituto nacional de migración 1994	
2. Circular del instituto nacional de migración 1997	
3. Sesión del consejo general del IFE, 18 de junio 1994	
4. Sesión del consejo general del IFE, 21 de febrero 1997	
5. Acuerdo del consejo general del IFE, 18 de junio de 1994	
6. Acuerdo del consejo general del IFE, 21 de febrero de 1997	
7. Conclusiones del análisis del sistema electoral mexicano elaborado por un grupo de expertos 1994	
8. Conclusiones del análisis del sistema electoral mexicano elaborado por un grupo de expertos 1997	

INTRODUCCIÓN

La razón que dio origen a esta investigación tiene que ver con la pregunta que me hice: Por que tenemos que aceptar la presencia de extranjeros en nuestras elecciones con el fin de legitimarnos?. Me indignaba pensar que todavía no estábamos preparados para realizar elecciones creíbles tanto en el ámbito nacional como en el internacional y que por esa razón teníamos que abrir nuestras fronteras para que vinieran a calificarnos.

México a lo largo de su historia ha sido objeto de múltiples intervenciones en muchos ámbitos, esto a generado el rechazo de muchos mexicanos, más aún, cuando estas, en su mayor parte, se ha presentado de manera negativa, perjudicándonos y lesionando el interés nacional. Es lógico que existan enemigos, tanto fuera como dentro del país, pero si nuestra constitución es clara al respecto, me preguntaba, como aceptar que en asuntos que resultan ser tan domésticos y eminentemente políticos la participación externa?.

El maestro José A. Crespo realizó una encuesta en el año de 1992, nos dice: "Desde el punto de vista de los ciudadanos, es probable que en cualquier parte del mundo resulte molesta la presencia de observadores foráneos en asuntos de incumbencia interna".¹

En 1996, el IFE realizó un estudio general del contexto sociocultural de las reformas de ese año, curiosamente se repite el indicador, la percepción ciudadana no cambia de manera sustancial: "Es interesante que el 77% de las personas que estuvieron a favor de la existencia de los observadores opinó que deberían ser "solo mexicanos". Un 18% consideró que deberían ser "mexicanos y extranjeros", y el resto manifestó que deberían ser solamente extranjeros, expresó

¹ Crespo, José A., Observadores Internacionales: Percepción ciudadana en México, México, Centro de investigación y docencia económicas (CIDE), 1992, pp.7-8.

una opinión incierta, o no proporcionó ninguna respuesta. Parecería que, en las opiniones acerca de los observadores, además de la importancia que tiene el reconocimiento de diferentes voces, cuentan los sentimientos relacionados con la nacionalidad y la soberanía".²

Sin embargo, confieso que mi concepción inicial cambió, resulta evidente que el sistema electoral mexicano ha ido evolucionando rápidamente, muestra clara de esto se refleja en los comicios de 1997, los cambios que se han venido generando durante los últimos ocho años han marcado una brecha importante para alcanzar una verdadera democracia.

El tema de la observación internacional electoral, desde mi punto de vista no vulnera en ningún momento a nuestra constitución, por que fuimos precisamente nosotros quienes decidimos invitarlos.

México no es una isla alejada del contexto internacional y en consecuencia existe la necesidad de estar a la altura de los grandes retos que impone este siglo que concluye, por esta razón considere importante analizar el contexto jurídico-político que dio origen a esta figura.

² Instituto Federal Electoral, La reforma electoral y su contexto sociocultural 1996, México, 1996, p. 66.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO

1. NOCIONES GENERALES

Toda conceptualización o clasificación jurídica constituyen un mecanismo de sistematización doctrinal que corresponden a diversos niveles de consagración jurídica, pues existe una relación e interdependencia entre todos los derechos.

Según el interés y el punto de vista disciplinario y metodológico, así será la opción que se acepte. Debemos partir de una premisa fundamental; una clasificación no significa ordenación jerárquica de los derechos. Todos ellos tienen una naturaleza final igual, y su conjunto debe respetarse como un todo.

Con objeto de valorar la presente investigación es necesario empezar por conocer algunos conceptos jurídicos fundamentales que tendrán como propósito coadyuvar a la mejor comprensión y ubicación del tema que ocupa a éste trabajo.

2. DERECHO

El derecho es el instrumento más adecuado para la convivencia humana, pues cumple una función social vital e imprescindible; su estructura se encuentra dotada de un basamento ético; a través de la reglamentación de la conducta de sus miembros busca alcanzar los valores supremos del hombre, como son la paz, la libertad, la igualdad, la equidad, el orden, la justicia, la democracia, entre otros.

No hay sociedad humana racionalmente organizada que carezca o pueda prescindir de este instrumento regulador de los actos individuales o de la relación de sus integrantes.

El tratadista Hans Kelsen nos dice que: "El derecho es uno solo y es derecho público, atento de su creador y de su destinatario común y final, de sus finalidades y de su marcha ascendente, progresiva y trascendente en cualquier evento de la vida social."³

Podemos afirmar que es a través del derecho, del conjunto de normas jurídicas, como el hombre ha podido regular de manera más eficaz su conducta dentro de la sociedad.

3. DERECHO ELECTORAL

Dentro de las distintas ramas del derecho, el derecho electoral cada día ha ido evolucionando en su estudio y sistematización. El maestro Pablo Lafargue nos dice al respecto que: "El objeto del derecho electoral es tan arcaico como la aparición de las manifestaciones primarias de asociación del hombre, en su intento de pasar de la fuerza física, del que ejerce brutal hegemonía sobre los demás, a un fenómeno de la democracia directa, más tarde a la representatividad de la voluntad de la mayoría".⁴

En los sistemas democráticos, muchos de los problemas se resuelven a través de las elecciones, mediante el respeto al derecho de voto, a la organización política y a la renovación periódica de los titulares de los poderes, todo esto dentro de un marco jurídico previamente establecido que debe ser cumplido para garantizar la estabilidad social.

³ Kelsen, Hans, Teoría general del Estado, traducción de Luis Legas Lacambra, Madrid, Labor, 1934, p. 108.

⁴ Lafargue, Pablo, Idea de la justicia y del bien, 4a. ed., Barcelona, Editorial Barcelona, 1973, p. 92

El derecho electoral se vincula en forma muy estrecha con los sistemas políticos; para que un sistema se reconozca como democrático es necesario que el sufragio sea universal, igualitario, directo y secreto.

Entendemos por universal, que todos los ciudadanos tenemos el derecho a elegir y a ser elegidos sin que importe nuestro sexo, raza, idioma, religión o convicción política; sin embargo, para que pueda surtir efectos el ejercicio del sufragio es necesario cumplir con algunos requisitos establecidos en la ley, como lo son la edad, nacionalidad, residencia, capacidad, entre otros.

Por igualitario, todos los votos tienen el mismo valor numérico.

Secreto, ya que se debe garantizar jurídica y organizativamente que la decisión del votante no sea conocida por nadie más que el elector.

Directo, significa la no existencia de intermediarios entre los votantes y el elegido.

Dentro del sistema del derecho en general, se ha pretendido ubicar al derecho electoral como una parte del derecho administrativo, constitucional o en algunas ocasiones como una rama autónoma del derecho público.

Hay quienes sostienen que el derecho electoral no es una rama autónoma del derecho; desde el punto de vista del maestro Gil Robledo, el derecho electoral: "Es aquella parte del derecho constitucional que regula todo lo relativo a elecciones. Debido a la enorme variedad de campos que abarca, suele ser corriente que esté disperso en una normatividad de diferente rango. En México dichas normas se encuentran contenidas en la Constitución federal y locales, en sus Leyes Electorales Federales y Locales y sus Reglamentos".⁵

⁵ Pina, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionario del Derecho, México, Porrúa, 1992, p 234

A juicio nuestro, el derecho electoral tiene existencia propia; por lo tanto, es autónomo, ya que cuenta con legislación especializada que se manifiesta a través del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; porque se han instituido tribunales electorales especializados, como lo es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constituyendo así el criterio jurisdiccional, y porque existe literatura jurídica especializada en la materia electoral, formado así el criterio científico. Finalmente, porque el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico, el significado de las voces usadas no puede buscarse en los diccionarios de consulta ordinaria, sólo en los especializados en esta rama del conocimiento.

4. DERECHO PROCESAL ELECTORAL

El derecho procesal forma parte del derecho electoral sustantivo; contenido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 173 del ordenamiento en cuestión define que: "El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".⁶

El maestro Flavio Galván Rivera define al proceso electoral como: "El conjunto sistematizado de actos de las partes (actor o recurrente y autoridad electoral responsable o recurrida), de los terceros y del órgano jurisdiccional correspondiente (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), que tiene por objeto la resolución de un conflicto de intereses electorales de trascendencia jurídica, mediante la aplicación del derecho".⁷

⁶ Instituto Federal Electoral, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, 1996, p. 159.

⁷ Galván Rivera, Flavio, "Medios de impugnación en el procedimiento electoral federal", Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, año 1, volumen I, 1989, pp. 73-83.

De acuerdo con lo anterior entendemos por derecho procesal electoral el conjunto sistematizado de normas jurídicas que regula el proceso electoral.

5. DEMOCRACIA

Cada comunidad política, en menor o mayor grado, ha tenido que establecer fórmulas políticas y jurídicas encaminadas a cumplir con las necesidades que su ciudadanía reclama; sin embargo, a pesar de las novedosas estructuras políticas, hasta hoy no se ha podido alcanzar el ideal democrático en el sistema de gobierno.

La relación que existe entre el ser y el deber ser, en la que la norma y la realidad se confrontan, han producido un desfase entre ambas, obligando a las distintas sociedades a adecuar constantemente sus esquemas estructurales a los principios que más se apegan a su ideal democrático. Esto genera democracias dinámicas, cambiantes, con perfiles y matices que van ajustándose a la axiología social de un momento y periodo histórico determinado.

Es por eso que nos hemos encontrado que existen varias ideas respecto al concepto de democracia, toda vez que es un término multívoco, tal y como lo señalan Ranney y Kendall quienes aseguran que: "Al asignar a una palabra tan vastamente utilizada, un significado preciso y definido, es una tarea nada fácil".⁸

Al respecto, los tratadistas Lucas Verdú y Lucas Murillo de la Cueva han señalado: "La variedad del término; para unos es una forma de gobierno, para otros es un modo de vida social, hay quienes fijan su esencia en el carácter del

⁸ Ranney, Austin y Wilmore Kendall, La democracia y el sistema de partidos políticos en los Estados Unidos, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958, p. 14.

electorado; en la relación entre el gobierno y el pueblo; en la ausencia de amplias diferencias económicas entre los ciudadanos; en el rechazo de privilegios basados en la herencia o en la riqueza, la raza o el credo".⁹

En este sentido, es importante reconocer que la democracia debe ser una forma de gobierno en la que se reconozca a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, contando con el pueblo para la estructuración del poder. Esto implica el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona, la subordinación del Estado al derecho y el respeto a los distintos puntos de vista.

Nuestra Constitución, en su artículo 40, establece: "Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Al respecto, podemos constatar el espíritu de la democracia occidental consistente en el régimen político, donde el pueblo es gobernante y gobernado, donde las personas cuentan con garantías individuales y un mínimo de seguridad económica, donde se consagra la división de poderes, el de elección popular de todos los gobernantes y donde el régimen de los partidos políticos permita el pluralismo ideológico y la alternancia de las diferentes corrientes ideológicas que conforman la sociedad.

En el artículo 3° constitucional encontramos que el constituyente entendió por democracia, no solamente la estructura jurídica y el régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

⁹ Lucas Verdú, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Manual de derecho político, Madrid, Tecnos, 1987, p. 287.

En este sentido, entendemos por sistema democrático, aquel cuya legitimidad depende del consenso que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres a través del sufragio universal, en donde se busca garantizar la legalidad y la legitimación.

Existe una gran preocupación por la mayor parte de los gobiernos en el mundo, en fortalecer sus sistemas democráticos, buscando perfeccionar sus mecanismos internos en torno a la participación de los partidos políticos, de los ciudadanos, para asegurar que los resultados de la actividad electoral sean realmente el reflejo de la voluntad popular. Una de las razones en la cual tiene sus orígenes la observación internacional es precisamente en el fortalecimiento de la democracia que aparece como un elemento adicional que ayuda a evitar que la voluntad popular se vea vulnerada con posibles fraudes.

6. SOBERANÍA

Desde siempre, el concepto de soberanía ha sido objeto de importantes polémicas y cuestionamientos por parte de juristas y estudiosos de las ciencias del derecho y la política. Ello se debe, en buena parte, a las diferentes acepciones de esta noción, fenómeno frecuente en los temas políticos, y las diversas circunstancias que han caracterizado, a través del tiempo y en relación con el espacio, a la evolución de la organización política, a nivel nacional e internacional.

“En la antigüedad no era conocida esta institución, ya que no se dio la oposición del poder del Estado frente a otros poderes. La idea se gestó en la parte final de la Edad Media para justificar ideológicamente la victoria que alcanzó el rey, como encarnación del Estado, sobre los tres factores que le habían restado autoridad: el papado, el imperio y los señores feudales.

Del primero reivindicó la integridad del poder temporal; al segundo se negó el vasallaje que como reminiscencia del imperio romano le debían los príncipes al emperador; y de los señores feudales recuperó la potestad pública que en todo o en parte habían pasado a su patrimonio. La lucha fue larga y cruenta, pero el resultado fue casi idéntico en las dos grandes monarquías, unificadas y fuertes, donde culminó la victoria Francia y España".¹⁰

Bodino definió por primera vez al Estado en función de su soberanía: "El Estado es un recto gobierno de varias agrupaciones y de lo que le es común, con potestad soberana".¹¹

El concepto anterior propicia el nacimiento del absolutismo ubicado en el monarca, titular de las reivindicaciones del Estado. Bodino admitía que el soberano estaba obligado por las leyes divinas y naturales; el pensamiento de Hobbes justificó el crecimiento ilimitado del poder soberano.

Rousseau traslada al pueblo la soberanía del rey, respetando las características de exclusividad, independencia, indivisibilidad e ilimitación que identificaban al poder soberano. "Para la doctrina europea significa la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder".¹²

"En la noción positiva de una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional".¹³

Las dos características fundamentales son: la independencia y la supremacía; la primera versa sobre los Estados; el poder soberano es el Estado sobre la base de igualdad en relación con los demás Estados soberanos. En la medida en que se haya subordinado a otro, se desvanece. La independencia es una cualidad de la

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 16a. ed., México, Porrúa, 1978, p. 2.

¹¹ Ibidem, p. 3.

¹² Jellinek, George, Teoría general del Estado, Buenos Aires, 1943, p. 339.

¹³ Carre de Malberg, Principios de derecho constitucional, 2a ed., Milán, 1946, p. 68.

soberanía exterior. La supremacía se refiere a la soberanía interior, en virtud de que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de su ámbito.

El mismo poder de mando que el Estado ejerce en el interior, es lo que le permite tratar con autoridad, con los demás Estados. "De este modo la soberanía aparece como la cualidad de una sola potestad pública, que manda sobre los suyos y que en nombre de los suyos trata con los demás".¹⁴

La evolución histórica termina cuando se tiene al Estado como titular del poder soberano. Como personificación jurídica de la nación, es susceptible de organizarse jurídicamente. Como ente abstracto que es, es necesario que alguna persona física ejerza de hecho la soberanía. Los europeos concluyen que el titular de la soberanía es el órgano u órganos en quienes se deposita el ejercicio actual y permanente del poder supremo, es decir, en los gobernantes.

En América, destituyeron la titularidad de la soberanía a los gobernantes y la reconocieron originalmente en el pueblo, plasmándolo en la Constitución.

En nuestro régimen existe una clara separación entre el poder que confiere las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades.

El artículo 39 de la Constitución establece que: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de su gobierno".

El artículo 40 constitucional señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados

¹⁴Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 5.

libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental".

Por su parte, el artículo 41 establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

"El concepto de la soberanía entra en un proceso dinámico de adaptación, en el que será necesario encontrar un equilibrio entre la necesidad de mantener el Estado nacional y la de mejorar, perfeccionar y ampliar la competencia de la organización internacional".¹⁵

De acuerdo a lo anterior, resulta claro que el nuevo orden internacional a provocado el replanteamiento de juristas y estudiosos de las ciencias del derecho y la política; concepto ineludible que obliga a los Estados ser considerado al conducir sus relaciones con otros.

7. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

El pueblo, quien es el titular originario de la soberanía, hizo uso de su poder al constituir al Estado jurídicamente, expidiendo la Constitución, constituyendo en sí un acto de autodeterminación.

Kelsen señala que: "Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están

¹⁵ Madrid Hurtado, Miguel de la, Soberanía Nacional y Mundialización, México, 1997, pp. 17-18.

obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término".¹⁶

De esa manera, la Constitución es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. Desde la cúspide de la Constitución, que está en el vértice de la pirámide jurídica, el principio de legalidad fluye a los poderes públicos y se trasmite a los agentes de la autoridad "impregnándolo todo de seguridad jurídica, que no es otra cosa que constitucionalidad".¹⁷

Kelsen, al definir el principio de legalidad, señala: "Un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, esto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el órgano jurídico le autoriza a realizar. Desde el punto de vista de la técnica jurídica es superfluo prohibir cualquier otra cosa a un órgano del Estado, pues basta con no autorizarlo a hacerla".¹⁸

La soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución, que por eso y por ser la fuente de los poderes que crea y organiza, está por encima de ellos como la ley suprema. La defensa consiste en la anulación de los actos que le sean contrarios, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La relación que guarda el principio de supremacía constitucional y los tratados, establece como condición para que el tratado internacional sea parte integrante de la ley suprema, estar de acuerdo con la propia Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que los tratados que estén en oposición al texto no tienen validez jurídica.

El maestro Góngora Pimentel señala que a pesar de que el presidente de la República celebre un tratado con el gobierno extranjero, con aprobación del

¹⁶ *Ibidem*, p. 19.

¹⁷ *Ibidem*, p. 9.

¹⁸ Kelsen, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, México, 1969, p. 404.

Senado mexicano y se publique en el Diario Oficial de la Federación, si todo el texto o parte del mismo contradicen la norma constitucional, no tendrá validez.

La soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución, que por ser la fuente de los poderes que crea y organiza, está por encima de ellos como la ley suprema. Su defensa consiste en la anulación de los actos que le sean contrarios, lo cual atañe a la Suprema Corte de Justicia en instancia final. Los actos de este tribunal son los únicos actos de un poder constituido que escapan de la sanción de nulidad, como lo señala el maestro Felipe Tena, cuando dice que: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación obra siempre en nombre de la Constitución".¹⁹

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nos dice:

"Los estudiosos de nuestra Constitución, sostienen invariablemente, que la misma Ley Suprema no fija la materia sobre lo cual deben versar los tratados y convenciones que celebra el gobierno de la República; pero en lo que también están de acuerdo, es que la locución, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, se refiere, a que las convenciones y tratados celebrados, no estén en pugna con los preceptos de la misma ley fundamental; es decir, que estén de acuerdo con la misma. Es pues evidente, que todo convenio o tratado celebrado por el Presidente de la República, así esté aprobado en el Senado, pero que contradiga o esté en oposición con los preceptos constitucionales en los puntos o actos en que esto acontezca, no deben tener eficacia jurídica".²⁰

La tendencia moderna es contraria. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 se pronuncia a favor de la primacía de los tratados sobre las leyes emanadas de la Constitución. El artículo 27 señala que una parte no podrá

¹⁹ Tena Ramírez Felipe, op. cit., p. 14.

²⁰ Semanario Judicial de la Federación, Tomo XCVI, Quinta época, p. 1639.

invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Las limitaciones que existen o que han existido para la operación del derecho internacional en la esfera interna se deben a la carencia de un sistema para lograr una adecuación práctica e instantánea de las normas de aquél, y a la falta de flexibilidad del mecanismo interno, aun en los casos en que existe conciencia internacional del órgano estatal. Tal hecho no mengua la efectividad del derecho de gentes, porque aun en el propio derecho interno surgen frecuentemente conflictos de aplicación de normas superiores, como en el caso del sistema federal, aun cuando los recursos son inmediatos y abundantes.

En síntesis, se advierte, como indica Lauterpacht: "Un Estado intermedio hacia la supremacía del derecho internacional. Los signos son manifiestos. Invariablemente los Estados se preocupan por no aparecer como violadores frente a otros Estados, y se han sentido obligados, además, a proporcionar, en su ley fundamental, normas para garantizar la supremacía del Derecho Internacional. Es claro que al irse logrando una integración mejor y más universal de la comunidad jurídica internacional, tal supremacía se afianzará más y más".²¹

8. LA NO INTERVENCIÓN

Este principio es esencialmente de orden político, en la historia de las relaciones internacionales se demuestra que existen muchos casos de intervención. En ocasiones este principio se aplica para significar la no intervención de algunos Estados y la intervención de otros. Por ejemplo, en la guerra civil española, desde su inicio se notó la intervención de Alemania e Italia en favor de los insurgentes nacionalistas y, al contrario, la URSS intervino en favor del gobierno republicano, con objeto de evitar una extensión e internacionalización del conflicto; el gobierno

²¹ Sepulveda, César, Derecho internacional público, México, Porrúa, 1968, p. 80.

francés hizo que se adoptara un régimen de no intervención, al que se adhirieron varios Estados en septiembre de 1936.

El 2 de diciembre de 1823, el presidente de Estados Unidos, James Monroe, formuló los principios de la política exterior conocidos como la "Doctrina Monroe", por los problemas que enfrentaban las antiguas colonias españolas de América y los intentos para reconquistarla. En donde se expresa que el continente americano debe librarse en lo sucesivo de las empresas coloniales europeas: "Es el momento oportuno de afirmar, como un principio que afecta el derecho y los intereses de Estados Unidos, que el continente americano, como consecuencia de la libertad y de la independencia que han adquirido y que mantienen, no pueden considerarse en lo sucesivo como susceptibles de una colonización futura por ninguna potencia europea".²²

Para Estados Unidos, la no intervención se refiere a las colonias europeas en América, pero el problema de las nuevas repúblicas es diferente. "Respeto a las colonias o dependencias actuales de las potencias europeas, no hemos intervenido y no intervendremos. Pero respecto a los gobiernos que han declarado su independencia y han mantenido independencia que hemos reconocido después de un serio examen y basándonos en la justicia, consideraríamos la intervención de una potencia en Europa destinada a oprimirlos o a controlar su destino de alguna manera, como la manifestación de una disposición no amistosa hacia Estados Unidos". En una parte del mensaje nos habla acerca de los asuntos europeos que expresa la política llamada de desinterés o indiferencia: "En lo que concierne a Europa, nuestra política, definida desde el inicio de las guerras que han agitado durante tanto tiempo esa parte del globo, continúan manifestándose idénticas, es decir, no interviniendo en los asuntos internos de ninguna de esas potencias".²³

²² Clark, J. Reuben, Memorandum on the Monroe Doctrine, Washington, 1930, p. 34.

²³ Idem.

Finalmente, el principio de no intervención, considerado por mucho tiempo como autónomo, constantemente violado, se presenta en el marco del principio general de la coexistencia pacífica, convirtiéndose en el principio fundamental de las relaciones internacionales.

En nuestro caso, los antecedentes del ordenamiento jurídico más antiguo lo encontramos en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado por Commonford el 15 de mayo de 1856, en el artículo 8°: "Los extranjeros no gozan de los derechos políticos propios de los nacionales ni pueden obtener beneficios eclesiásticos"; esta disposición no es acogida en el artículo 33 de la Constitución de 1857.

En el proyecto de reforma constitucional elaborado por la Secretaría de Justicia por encargo del presidente Venustiano Carranza, se vuelve a tocar el tema en la forma siguiente:

"Artículo 33. Será expulsado forzosamente el que por medio de hechos delictuosos se mezcle en los asuntos políticos del país. La ley reglamentaria determinará los demás casos de expulsión".

El 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza propone:

"Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30, tienen derecho a las garantías que otorga la sección I, título I de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Las determinaciones que el Ejecutivo dictare en uso de la facultad, no tendrán recurso alguno.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Tampoco podrán adquirir en él bienes raíces, si no manifiestan antes, ante la Secretaría de Relaciones, que renuncian a su calidad de extranjero y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiere, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la Nación”.

Es necesario conocer el significado gramatical de la palabra “inmiscuirse”. Al respecto, el Diccionario de lengua española señala que la palabra “inmiscuir” deriva del latín inmiscere, y significa entrometerse, tomar parte en un asunto o negocio. “Tomar”, significa, entre otras cosas, entender, juzgar e interpretar una cosa en determinado sentido. “Parte” significa cada una de las personas que contratan entre sí o que tienen participación o interés en un mismo negocio.

Por lo tanto, tomar parte implica el juzgar una cosa en determinado sentido por las personas que contienden.

9. ESTADO MODERNO

El Estado moderno tuvo su origen en Europa occidental, entre los siglos XIII y XVIII, esencialmente como respuesta a la crisis de organización territorial de finales de la Edad Media. Posteriormente, por razones históricas precisas, este modelo de organización política y territorial se extendió al mundo entero con pretensión de universalidad. Hoy también como resultado de procesos históricos, sociales y tecnológicos específicos, el Estado atraviesa una crisis que obliga a redefinir en función de nuevas condiciones y de nuevos actores.

El Estado moderno se constituyó ante todo como “corporación territorial”, pues su territorio es el espacio dentro del cual pretende ejercer, de manera soberana, sus facultades de regulación sobre una población. En su formulación tradicional, la

soberanía implica el poder de mando de última instancia, tanto hacia dentro como hacia afuera. Así, los Estados gozaban de igualdad teórica entre sí, independientemente de sus diferencias reales. En este esquema el derecho internacional es el derecho de los Estados, el que establece las condiciones para su reconocimiento como sujetos y el que regula sus relaciones recíprocas.

Hacia mediados de este siglo, el Estado se había convertido en la única organización legítima en el escenario internacional, funcionando como el eje de articulación del mundo y del discurso político. Al mismo tiempo, empiezan a surgir diversos fenómenos acumulativos y diferenciales que someten a esta organización, y al engranaje teórico que la sustenta, a un severo cuestionamiento.

Tales fenómenos se manifiestan en la formación de nuevos actores en el escenario internacional que escapan en buena medida al control territorial y político del Estado, un ejemplo de esto lo constituyen los organismos internacionales gubernamentales, no gubernamentales y las empresas transnacionales. En los casos más desarrollados, estas organizaciones constituyen auténticas entidades supranacionales que ejercen ciertas facultades reservadas hasta entonces de manera exclusiva a los Estados.

Así, la heterogeneidad de los Estados, la aparición de nuevos actores y los nuevos modos de interacción que son resultado de las innovaciones científicas y tecnológicas, especialmente aquellas relacionadas con la información, sugieren que es necesario un replanteamiento de la manera de entender al mundo.

Un posible modelo de análisis consiste en conceptualizar el entorno mundial, ya no como un espacio fraccionado, sino como un sistema de sistemas en continua interacción.

Desde esta perspectiva, la globalización es la multiplicación de los espacios de interacción fuera de las coordenadas de organización temporal y espacial propias del Estado moderno.

Lo anterior no significa que este último tienda a desaparecer, pues su organización subsiste y es significativa aún para un número importante de procesos sociales. Lo que encontramos es que la acción de los agentes sociales (individuos, grupos, organizaciones, aun Estados) se desarrolla diferencialmente en una multiplicidad de coordenadas temporales y espaciales; algunas de ellas se construyen en un espacio-tiempo que atraviesa horizontalmente las divisiones geográficas tradicionales, mientras que otras sólo pueden desarrollarse dentro de ellas.

Los Estados están inciertos en los nuevos ámbitos globales, al mismo tiempo que muchos de los espacios que la teoría tradicional de la soberanía les reservaba son objeto de decisiones y regulaciones que escapan a su control soberano. Resulta claro así que el poder normativo del Estado se ha visto erosionado por el creciente papel del derecho internacional, de las organizaciones internacionales y de los procesos de integración. En este contexto, nos parece que debe plantearse la cuestión del papel del derecho en un mundo global.²⁴

A pesar de las tendencias hacia la mundialización o globalización, que hemos apuntado someramente y que señala claramente la insuficiencia de los Estados nacionales para superar sus propios problemas y los que afectan conjuntamente el género humano, y ante el subdesarrollo relativo que aún experimenta la organización internacional y sus instituciones multilaterales y regionales, la observación objetiva de nuestra realidad nos impide considerar el futuro previsible, otras formas básicas de organización política radicalmente distinta de las que ahora se basa en el arquetipo de los Estados nacionales.

²⁴ Fix Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, "El papel del derecho internacional en América", Ensayo sobre el Estado moderno, México, UNAM, 1995, p. 315.

Tampoco resulta aceptable la hegemonía preponderante de uno o varios de los polos de decisión e influencia que ahora se delinean como la nueva estructura del poder mundial. Aunque Estados Unidos aspira a asumir el papel de la única superpotencia económica y militar, no parece estar en condiciones de imponer unilateralmente su poderío al resto del mundo. Ni sus recursos se lo permiten ni su sociedad lo desea; es más, aun la pretendida tripolaridad de los propios Estados Unidos, la Unión Europea y Japón carece de la capacidad de afrontar los densos y complejos problemas de la mundialización. En el mundo del siglo XXI surgirán otros centros de poder en Asia, Europa, África y América, que requerirán participar y ser armonizadas con los polos destacados ahora.

Frente a estas limitaciones, pensar en el gobierno supranacional es ilusorio, con la formación disponible, es previsible que este proceso consuma más que todo el próximo siglo.

Si admitimos este razonamiento nos vemos en la necesidad de aceptar la subsistencia del Estado nacional como base de la organización política de los países y de la organización internacional.

10. DERECHOS HUMANOS Y ELECCIONES

Es innegable que existe un vínculo muy cercano entre los derechos políticos y los derechos humanos, ya que los últimos se van a generar en la naturaleza misma de todo ser humano y estos deben ser reconocidos sin distinción alguna. Partimos de la idea de que los derechos humanos son: "El conjunto de atributos o caracteres de los seres humanos que no pueden ser afectados o vulnerados, como son la vida, su integridad física, su libertad, dignidad, entre otros".²⁵

²⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Diccionario electoral, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1990, p. 257.

Mientras que desde el punto de vista del derecho constitucional moderno, los derechos políticos se han conceptualizado como: "El conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano a participar en la vida política".²⁶

"La internacionalización de los derechos del hombre surge a principio en 1945, en el seno de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos, de la Comunidad Económica Europea, principalmente, y en otras instituciones, para obtener la tutela de los derechos de hombres y mujeres en todo el mundo, a través de la acción de los organismos internacionales y tratados y convenciones sobre la materia".²⁷

La nueva noción sobre la protección internacional de los derechos humanos habría de venir a enraizar muy profundamente en el derecho internacional positivo actual, presentando las siguientes características:

"Primero. Una protección generalizada, porque cubre la globalidad de los derechos del hombre y porque tiende a la universalidad del reconocimiento y del respeto efectivo de estos derechos, para todos sin distinción de ninguna especie, y sea cual fuere el Estado bajo cuya jurisdicción se encuentra el individuo;

Segundo. una protección más permanente, por que el sistema ha sido institucionalizado y el control habrán de ejercerlo órganos especialmente creados en el marco de organizaciones estables y;

Tercero. Una protección supranacional, porque el control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado, en esta materia, se impone por encima de

²⁶ Acosta Romero, Miguel y Jorge Castañeda González, La observación internacional de elecciones, México, Porrúa, 1994, p. 14.

²⁷ Sánchez V., Carlos, Los derechos del hombre en la Revolución francesa, México, UNAM, 1995, p. 17.

las competencias antes exclusivas de éste, e incluso fortalecen su voluntad soberana".²⁸

Esta idea de proteger a los derechos humanos con un carácter internacional surge como una consecuencia de los excesos de los regímenes autoritarios en los años de las guerras mundiales.

La Comisión de Derechos Humanos estableció un plan que preveía la elaboración de una Carta Internacional de los Derechos Humanos, la cual debería comprender una declaración, un pacto, y medidas de protección. En breve tiempo la Comisión redactó el primero de estos documentos, contenidos en el catálogo. El proyecto sometido el 10 de diciembre de 1948 a la Asamblea General de las Naciones Unidas con el nombre de "Declaración Universal de los Derechos Humanos", proclamada como el ideal común a alcanzar en todos los pueblos y naciones, y concedida como una fuente de inspiración, tanto para la implementación y el respeto de los derechos y libertades definidos, como la tarea de asegurar, mediante medidas progresivas, nacionales e internacionales, su reconocimiento y su respeto universal y efectivo.

Se reafirma su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de los derechos de hombres y mujeres, declarándose a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, la justicia y la paz que tiene como base el reconocimiento de la dignidad intrínseca, y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana, lo que hace esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho.

Se pone de relieve que todos los seres humanos, sin distinción alguna, nacen libres e iguales en dignidad y derechos; formula los principios básicos de igualdad

²⁸ Rodríguez y Rodríguez Jesús, Estudios sobre derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990, p. 19.

y no discriminación en el disfrute de los derechos y libertades fundamentales, enumera y define los derechos civiles y políticos e incluye una amplia lista de derechos económicos, sociales y culturales.

Dichos atributos forman parte de derechos que no se pueden privar, que sin ellos no se puede llevar una vida propiamente humana, y que las leyes deben respetar, proteger y garantizar. La dignidad humana es el centro y la base en que se fundamentan los derechos humanos; es decir, son inherentes al ser humano, ya que se genera de la naturaleza humana; son universales, ya que constituyen un bien y una posesión de todos los seres humanos por el hecho de ser hombres; son inalienables, por lo que no se pueden enajenar y nadie puede privar de estos derechos a ninguna persona.

Constituyen un todo integral, la participación en la dirección de los asuntos públicos es un derecho humano fundamental, cada vez más apreciado por los pueblos de todo el mundo. La humanidad, en diferentes épocas de su historia y con grados de éxito diverso, ha procurado encontrar medios para hacer participar a los individuos en las elecciones de la comunidad. Hoy se reconoce en todas las regiones del mundo que tomar parte en el gobierno constituye un derecho humano fundamental.

Larry Garber comenta que: "El respeto por todos los derechos humanos específicos mencionados en los diversos instrumentos sobre derechos humanos, será a menudo un requisito para la celebración de elecciones libres. Si un gobierno está preocupado por las conclusiones que pueda arribar una misión observadora, la presencia de ésta puede, además, de alentar la celebración de comicios libres de fraude, promover una mejoría en la situación global de los derechos humanos en el país. En la medida en que se informe sobre el respeto a los derechos humanos, en esa medida se promocionan tales derechos".²⁹

²⁹ Garber, Larry, Pautas para la observación internacional de elecciones. El Grupo Jurídico sobre Derechos Humanos Internacionales, Washington, Mc Gregor and Werner, 1986, p. 16.

La presencia de una misión de observación electoral en un país donde se celebran elecciones ayuda a que se realicen elecciones limpias evitando fraudes, toda vez que se encuentra en condiciones de informar sobre la medida en que se respetan los derechos políticos establecidos.

El 6 de junio de 1990 surge en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como el órgano responsable de la promoción y vigilancia del cumplimiento de la política nacional en materia de derecho humanos, pero excluye su participación en asuntos electorales, toda vez que existen instancias creadas para responder a dichas violaciones, me refiero al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DE LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL

1. LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES

Durante los últimos cuarenta años, gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales han auspiciado misiones de esta índole. La diversidad también se refleja en el tamaño de las distintas misiones, la naturaleza de los informes preparados al término de la labor y en otras áreas técnicas y sustantivas.

Algunos tratadistas, como el doctor Orlando Tovar, definen a la observación internacional de elecciones como: "Una manera más del orden jurídico internacional de constatar que un deber, nacido de una convención internacional se le está dando cumplimiento".³⁰

Al respecto, el doctor Miguel Acosta y el licenciado Jorge Castañeda nos dicen que la observación internacional: "Es la práctica que realiza una misión gubernamental o no gubernamental, mediante invitación expresa o si ella, a un país donde se celebran elecciones, plebiscitos y referéndum, con el objeto de evaluar fundamentalmente, el respeto al derecho de participación política tal y como se formula en los instrumentos de derechos humanos que haya signado el país observado".³¹

³⁰ Tovar, Orlando, Comentarios sobre las misiones internacionales de observación de elecciones, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1990, p. 232.

³¹ Acosta Romero, Miguel, op.cit., p. 1.

Desde nuestro punto de vista, la observación internacional de elecciones la podemos definir como la práctica que realiza cualquier extranjero interesado en el conocimiento del desarrollo del proceso electoral en cualquier país donde se están celebrando elecciones. En sentido estricto de la palabra, cualquier extranjero que se encuentre en un país donde se están celebrando elecciones, se convierte automáticamente en un observador internacional, ya que de alguna manera se conoce el desarrollo de las mismas durante su estancia en el país; lógicamente, se generan juicios de valor respecto al proceso electoral presenciado, que dependerá de su conocimiento, experiencia en la materia y de las posibilidades que existan en el país para observar el desarrollo de la elección.

2. VISITANTES EXTRANJEROS

Nuestra legislación electoral únicamente reconoce la observación electoral de nacionales, no reconoce la observación de extranjeros como tal, de hecho, el legislador mexicano optó a partir de las dos últimas elecciones federales llevadas en 1994 y 1997 por denominarles "visitantes extranjeros invitados", esta figura se encuentra regulada a través del acuerdo establecido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, órgano responsable de invitar, fijar las bases y los criterios en los que se atienden e informa a estos grupos, y los define como: "Toda persona física extranjera interesada en conocer sobre las elecciones federales y que haya sido debidamente acreditada para tal efecto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral de conformidad con las bases y criterios establecidos".³²

³² Base 1a. del Acuerdo del Consejo General del IFE, por el que se establecen las bases y criterios con los que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del proceso electoral de 1997, Instituto Federal Electoral, México, 1994.

3. SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LAS ELECCIONES

En 1994, al aparecer la figura de visitante extranjero se emitió una convocatoria a todas las personas físicas o morales extranjeras interesadas en el conocimiento del desarrollo del proceso electoral federal mexicano, misma que fue difundida en los diarios de mayor circulación nacional, y en el extranjero, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los partidos políticos y las organizaciones civiles y políticas mexicanas realizaron invitaciones a personas extranjeras que cumplieron con los requisitos indicados en el acuerdo de la materia.

La convocatoria se dirigió a las siguientes personas:

- a) Representantes de organizaciones internacionales.
- b) Representantes de organizaciones continentales o regionales.
- c) Representantes de órganos legislativos.
- d) Representantes de organismos depositarios de la autoridad electoral.
- e) Representantes de organismos especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral.
- f) Representantes de instituciones o asociaciones privadas o gubernamentales que realizan actividades en el ámbito político electoral o en la defensa de los derechos humanos.

g) Personalidades extranjeras que gocen de reconocimiento y prestigio por su contribución a la paz y cooperación internacional relacionadas con actividades político -electorales y con la defensa de los derechos humanos.

En los comicios federales de 1997, nuevamente se utilizó esta fórmula y se abrió una convocatoria casi en los mismos términos que la de 1994; el cambio fundamental en esta nueva invitación fue que se delimitó y puntualizó de manera más precisa el universo de los visitantes extranjeros.

4. OBJETIVO DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

El principal objetivo de los visitantes extranjeros en nuestras elecciones consiste en estudiar la elección en cada una de sus etapas y analizar los fenómenos en los que se ve inmerso, y de esa forma poder realizar una evaluación del proceso electoral, con el fin de determinar si se vio frustrada o no la voluntad ciudadana.

En este sentido se busca que sean un elemento positivo en la imagen de los comicios, ya que aparece como un mecanismo adicional para legitimar la elección.

Es importante destacar que el objetivo de la observación electoral varía en función de las características del sistema político y económico del país receptor; por ejemplo en nuestro país, el nivel de desarrollo político e institucional no lo coloca al nivel de otras naciones en donde no existe infraestructura jurídica, en nuestro caso se ha contado con los elementos para poder organizar las elecciones. De hecho el caso de México es sui generis, por que la observación electoral obedeció a una petición de los actores políticos nacionales, y su actividad se reguló por normatividad nacional. Paralelamente el propósito de la observación electoral en México fue consolidar la legitimidad del sistema electoral.

5. NATURALEZA JURÍDICA DE LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES

La naturaleza jurídica de la figura del observador internacional de elecciones responde a una cortesía por parte del Estado que recibe la misión, y no es una visita turística de los organismos de los Estados que envían la misión. "Es una manera más del orden internacional de constatar que a un deber nacido de una convención, tratado, o de las cartas constitutivas de los diversos organismos internacionales, se les está dando cumplimiento".³³

"La observación electoral es útil para dar fe ante la comunidad internacional del funcionamiento de la dirección y la pureza de los sistemas electorales, y necesaria sobre todo en la medida en que pueda colaborar con los países anfitriones a mejorar sus propios sistemas electorales".³⁴

Se ha demostrado ser funcional en muchos países en donde existen condiciones de tensión política, y la falta de credibilidad gubernamental llega a constituir la única forma en que la opinión pública nacional e internacional quede plenamente convencida de la limpieza del proceso electoral y la autenticidad del veredicto oficial.

El derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno de su país está reconocido en todos los instrumentos importantes de los derechos humanos.

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 señala: "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país directamente o por medio de representantes libremente escogidos".

³³ Tovar, Orlando, *op.cit.*, p. 48.

³⁴ *Ibidem*, p. 229.

La Declaración Universal reconoce que las elecciones desempeñan un papel fundamental para asegurar la participación política. La subsección 3 del artículo 21 señala: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esa voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto".

La Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 23 señala: "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

A) Participar en la elección de los asuntos públicos directamente o por medio de representante libremente elegidos.

B) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

C) De tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

El artículo 112 de la Carta de los Estados Americanos, del 26 de febrero de 1967, llamado "Protocolo de Buenos Aires", prevé la creación de una Comisión Interamericana de los Derechos del Hombre, destinada a lograr el respeto y la defensa de los derechos del hombre y servir, en este campo, como cuerpo consultivo a la organización de los Estados Americanos.

A su vez, el "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" dispone que todos los ciudadanos gozarán sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra posición social del derecho y de la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o

por medio de representantes libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal, igual y por voto secreto que garanticen la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

“La observación internacional de elecciones forma parte del orden jurídico internacional, representado a través de tratados internacionales que versan sobre derechos humanos. México se suscribió a la Convención Americana de los Derechos del Hombre, firmado desde 1969 en San José de Costa Rica, donde se reconoce que los pueblos deben ser gobernados de manera democrática; es decir, a través de elecciones genuinas y libres”.³⁵ En este sentido forma parte de los mecanismos que cuenta la comunidad internacional, para constatar si un Estado está o no cumpliendo a los deberes internacionales respetando el ejercicio de los derechos políticos.

Este instrumento internacional, ligado a los derechos humanos, es la base legal en la que se ve sustentada la participación de estos grupos. De esta manera se busca demostrar que no constituye ninguna intervención en asuntos internos cuando existen previamente acuerdos por parte de las autoridades electorales del país a observar para reconocer su participación.

Estos derechos, su práctico y real conocimiento constituyen la base fundamental para el desarrollo de un sistema democrático, y su observación está en el fundamento de la estrecha e indiscutible relación entre sistema electoral y derechos humanos.

³⁵ Idem.

6. PAUTAS PARA LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

Para poder considerar a la observación electoral como un elemento que contribuye al desarrollo de una elección, es importante que la participación de estos grupos se de con carácter profesional y creíble para que está no obedezca a otros propósitos diferentes que le hagan imparcial; de ahí que sean importantes las pautas para la observación electoral.

Dentro del marco internacional, la figura de la observación electoral ha ido adquiriendo mayor relevancia, como una medida adicional para tener elecciones creíbles.

La tendencia en ese sentido se inició en 1984, cuando el Grupo Internacional Jurídico de Derechos Humanos (Internacional Human Rights Law Group), se da a la tarea de elaborar ciertas normas, con objeto de que las personas encargadas de observar los procesos electorales lo hicieran con mayor eficiencia.

Dichas pautas establecen que las misiones de observadores de elecciones deben cumplir su función mediante reglas que sean prácticas y ajenas a todo partidismo, además de que se respeten las leyes e instituciones de los países, y que estas reglas sean coincidentes con los tratados internacionales signados en materia de derechos políticos.

Agregaban que era necesario pedir a estas organizaciones, garantías de seriedad en su conducta; poseer conocimiento sobre la historia electoral del país que van a visitar, tener experiencia en materia de observación internacional; no tener intereses específicos, ni autorizar grupos de países determinados, así como de organizaciones específicas porque los informes serían enfocados hacia una misma directriz.

En los últimos años, diversas entidades de carácter internacional, gubernamental o no gubernamental, se han dedicado a la labor de enviar misiones a que observen las elecciones que se llevan a cabo en distintos países. Las Pautas para la Observación Internacional de Elecciones constituyen un valioso esfuerzo orientado a impulsar la organización de estas misiones y a consolidar su labor.

A. JUSTIFICACIÓN

La primera interrogante que surge es sobre la necesidad de enviar o no una misión de observadores electorales de acuerdo con situaciones generales que se plantean en cada país, a fin de justificar su presencia. Tales casos pueden ser para asegurar la integridad del proceso electoral y conocer la situación que guardan los derechos humanos, entre otros.

B. SELECCIÓN

Ante una gama muy variada de posibilidades, es necesario seleccionar de acuerdo con los recursos que se tengan y tomando en cuenta la prioridad de aquellos países que resulten más interesantes para las misiones y beneficio para el avance del respeto al derecho a la participación ciudadana.

C. TÉRMINOS DE REFERENCIA

Se deben tener listos los términos de referencia para la misión, teniendo claro el objetivo de la misión, los cuales deberán ser muy específicos.

D. TAMAÑO DE UNA MISIÓN OBSERVADORA

Esta deberá consistir mínimamente de dos observadores; en caso de que fuese más grande permitirá la inclusión de observadores con experiencia en áreas específicas, entrevistas, difusión, etcétera. Es necesario considerar distintos factores, como lo son, el tamaño del país, su población, lugares de votación, disponibilidad del financiamiento, etcétera.

E. SELECCIÓN DE OBSERVADORES

Uno de los puntos más importantes consiste en la selección de observadores, buscar que sean personas que gocen de buena reputación, que sean imparciales, objetivas, que conozcan el idioma, costumbres, técnica electoral; es decir, que sean personas suficientemente preparadas para llevar adelante una investigación de hechos, que tenga la capacidad para informar lejos de cualquier intereses personal que vaya en detrimento de la democracia.

Se ha recomendado que las misiones estén conformadas por personas de distintas nacionalidades, con el fin de realizar la observación lo más objetivo posible.

F. FINANCIAMIENTO

Resulta imprescindible el financiamiento en toda misión; sin embargo, se recomienda que este se dé fuera del país huésped con objeto de evitar manipular la elección, a través de recursos del exterior.

G. NOTIFICACIÓN AL PAÍS A OBSERVAR

Las organizaciones gubernamentales deben informar al país huésped su intención de enviar una misión observadora de elecciones, solicitar ayuda al gobierno huésped para facilitar el desarrollo de las distintas actividades.

H. INTRODUCCIÓN

La organización patrocinadora debe asegurar que los observadores comprendan los objetivos de la misión y los métodos que se van a utilizar para alcanzar los objetivos. Los observadores deberán contar con material informativo de la situación general relativa a la historia del país, la situación política presente y un análisis del proceso electoral.

I. REUNIONES

Deberán entrevistarse con los distintos actores que intervienen en el proceso electoral, autoridades electorales, representantes de organizaciones gubernamentales, líderes de los distintos partidos políticos, entre otros.

J. PERIODO DE ESTANCIA

Los observadores deben llegar al país huésped por lo menos cuatro días antes de la elección. Para determinar la duración de la visita deben considerarse los objetivos de la organización patrocinadora, las relaciones previas de los observadores con el país huésped, el tamaño de la delegación, la disponibilidad de los observadores, los recursos, etcétera.

K. ACOPIO DE INFORMACIÓN

Las misiones deben estar reconocidas por el gobierno anfitrión a fin de que se reciba apoyo de éste para desarrollar sus programas en sus distintas actividades, desde el momento de su llegada hasta finalizar la misión. Los analistas deben reunirse con una muestra representativa de los participantes en el proceso electoral al sostener pláticas con líderes de los distintos partidos políticos, al realizar entrevistas con autoridades electorales. Deben analizar los medios de información locales de manera objetiva e imparcial. Deben viajar en el país huésped para tener una evaluación independiente de la situación en torno a las elecciones e investigar los reclamos que pueden indicar la existencia de una manipulación electoral.

L. ACTIVIDADES DEL DÍA DE LA ELECCIÓN

El plan deberá establecer los procedimientos específicos que cada observador deberá seguir durante la visita a un lugar de votación y no deberá interferir en la votación. Se debe intentar visitar el mayor número de casillas, principalmente en el momento de cerrar la votación y durante su escrutinio.

M. EVALUACIÓN DEL PROCESO

Los observadores deben aplicar las leyes y las prácticas de un país tal como son, sin criticar las opciones específicas de ese país, salvo que sean contrarias a estándares internacionales explícitos o resulten abiertamente injustas para un sector de la población.

N. BASES PARA LAS CONCLUSIONES

Existen restricciones de cada país para el desarrollo de cada actividad, pues no pueden interferir los procedimientos electorales empleados en cada país. Ya que el fin de la observación es la de evaluar el proceso electoral para determinar si las imperfecciones del proceso electoral han frustrado o no la voluntad de la ciudadanía, es claro que ningún sistema es perfecto, pues todos los procesos electorales contienen algunas irregularidades, aunque el fin es que en las conclusiones que se emitan constituyan un elemento crítico para avanzar en cada proceso.

El punto central es que las conclusiones deben ser objetivas, imparciales, apolíticas para no desviar el objetivo.

O. DIFUSIÓN DE LAS CONCLUSIONES

El anuncio de las conclusiones debe efectuarse tras consultar con las organizaciones patrocinadoras, a menos que hayan sido autorizados a difundir sus conclusiones sin consulta previa. Los observadores deben emitir rápidamente una declaración pública cuando con ello puedan desbaratar intentos de autoridades de manipular el proceso electoral o si con ello desalienta cuestionamientos infundados sobre la validez de los resultados electorales.

P. INFORME

Salvo indicación en contrario de la organización patrocinadora, debe prepararse un informe escrito al término de la misión, con los datos de referencia importante y los resultados de la elección y una evaluación del proceso electoral. El informe debe difundirse entre los gobiernos interesados, legisladores, organizaciones internacionales, organizaciones locales no gubernamentales, académicos e investigadores.

La organización patrocinadora debe continuar evaluando la situación en el país huésped, a fin de evitar represalias, pero sobre todo para determinar si se respetan los resultados electorales.

7. LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

En estricto sentido las elecciones a nivel mundial siempre han estado sujetas a la observación, tanto nacional como internacional. Las embajadas, sobre todo de los países más grandes, analizan los procesos e informan a sus gobiernos. Los medios de comunicación permanentemente juegan ese papel y grupos académicos realizan estudios en la misma línea.

Después de la segunda guerra y paralelamente a la internacionalización de los derechos políticos y consecuentemente de las elecciones, la práctica de la observación internacional se ha extendido teniendo una característica especial, porque se orienta a la evaluación de la limpieza del proceso electoral y el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales. La diversidad del tipo de misiones de observación la determina el origen de las mismas, organizadas por gobiernos, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales o incluso instituciones académicas. Especial mención merecen las misiones oficiales de países que se han producido en los últimos años, a invitación expresa de los países interesados en las elecciones de Zimbabwe, en 1980, trece países enviaron misiones oficiales; en las de El Salvador, de 1982, fueron diez y siete, y en las del mismo país, de 1984, asistieron veintiséis.

De acuerdo a la percepción de la ONU una misión de observación en un país en que se celebra una elección controvertida tiene varios objetivos. El principal, posiblemente, es que la presencia de la misión puede ayudar a que la elección sea libre, transparente y sin fraude. Por otro lado, como consecuencia de su trabajo, puede elaborar un informe sobre el grado de cumplimiento de los

compromisos internacionales por el país de la elección y finalmente, puede jugar el papel también de asesoría técnica en aspectos específicos a solicitud del país que recibe la misión. La presencia de una misión controla el proceso, alienta la celebración de comicios libres y promueve en términos generales el avance de la situación general de los derechos no sólo políticos del país. En algunas situaciones, las misiones no sólo tienen acceso a la observación del proceso político-electoral, sino que se amplía su acción a otros aspectos, como el sistema penitenciario, administración de justicia y sistemas de policía, lo que permite ampliar su función de promoción. La presencia de observadores, siempre que sean confiables e independientes, puede inspirar confianza en el cuerpo electoral y en su participación, eliminando temores de eventuales represalias. Los observadores se mueven en dos líneas paralelas; por una parte son promotores directos e indirectos de elecciones libres y limpias, y por otro son testigos del proceso al que eventualmente prestan apoyo.

Por diversas circunstancias, algunos países solicitan asistencia internacional en su esfuerzo para cumplir con las normas nacionales e internacionales y para fortalecer o crear estructuras internas con el mismo objetivo. Y uno de esos procedimientos de asistencia es la observación. Como hemos visto, en todos los instrumentos internacionales se incluyen disposiciones sobre la materia, a las que los Estados partes se obligan, por lo que puede concluirse que el análisis de los procesos electorales en un país determinado no constituye interferencia en sus asuntos internos, siempre que se mantenga dentro de límites permisibles. Incluso la Organización de las Naciones Unidas considera que las misiones juegan un papel importante para asegurar el derecho a la autodeterminación de los territorios sujetos a su jurisdicción.

La Organización de las Naciones Unidas ha fijado criterios para su participación en los procesos electorales que únicamente se realizan en circunstancias excepcionales. Ha fijado cinco requisitos que deben cumplirse al mismo tiempo y que son los siguientes:

1. Recepción de una solicitud formal del Estado;
2. Existencia de un amplio respaldo público a la idea de la misión;
3. Margen suficiente para su organización;
4. Existencia de una "clara dimensión internacional de la situación";
5. Una decisión favorable de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad.

Su presencia se orienta por principios muy claros, no se intenta imponer ningún criterio específico, porque se parte del supuesto de que no existe un único sistema político ni un único sistema electoral adecuados para todos los países y situaciones, sino por el contrario, la mejor fórmula será la que resulte de las especiales circunstancias históricas y necesidades coyunturales de cada país dentro del marco general del sistema constitucional y el orden internacional. Por eso, la actividad de la organización se lleva a cabo de acuerdo con los principios de igualdad soberana de los Estados y de respeto a su integridad territorial e independencia política, y por eso las actividades de asistencia sólo se llevan a cabo cuando son expresamente solicitadas por las autoridades nacionales y cuentan con el apoyo de la población.

En la Resolución 1989/51 de la Comisión de Derechos Humanos, de 7 de marzo de 1989 sobre "Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas", marco para futuros esfuerzos, indica que: "Es posible que el país huésped desee invitar a observadores o recabar servicios de asesoramiento, elementos ambos que podrá obtener de organizaciones regionales o del sistema de Naciones Unidas". En esta línea es recomendable que en las legislaciones electorales se reconozca la observación nacional e internacional, como un instrumento adicional de legitimidad de los procesos,

otorgando todas las facilidades para el cumplimiento de la misión. Y en la integración de las misiones, se debe ser sumamente cuidadosos, para fijar pautas específicas de actuación y seleccionar integrantes realmente independientes y calificados, que se mantengan dentro de los límites de sus competencias, para no caer en la tentación de tomar partido en la evaluación de los procesos.

A. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

El motivo que dió origen a que este organismo realizara observación electoral fue el afán colaboracionista de los países por mejorar la situación existente, evitando que los casos de injerencia se extendieran. Dentro de este panorama no se desechará la idea de proteger a toda nación de conductas que deterioren este espacio.

El logro de la cooperación internacional en la promoción y fomento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, idiomas o religión, es uno de los propósitos centrales de las Naciones Unidas. "La Carta de San Francisco recoge las preocupaciones de la comunidad internacional en materia de derechos humanos subrayando que el respeto universal de los derechos humanos es empresa común de todos los gobiernos y de todos los pueblos. Así mismo, la carta constitutiva de la Organización sentó las bases para el establecimiento de una Comisión de Derechos Humanos como órgano principal encargado de la promoción de los mismos".³⁶

Dado que la Declaración Universal es un manifiesto que tiene principalmente autoridad moral, el camino hacia el logro de su obligatoriedad jurídica requirió de la elaboración de otros dos documentos: el Pacto Internacional de Derechos

³⁶Montaño, Jorge, "Los Derechos Humanos y las Naciones Unidas en la última década del siglo XX", Revista Mexicana de Política Exterior, N° 35, IMRED, México, 1992, p. 11.

Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El proceso de preparación de ambos pactos se prolongó hasta 1976, una vez que se reunieron las 35 ratificaciones requeridas. Para lograr este resultado fue necesaria la elaboración de un Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos. "En 1991, entró en vigor un segundo Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos destinado a la abolición de la pena de muerte".³⁷

Los instrumentos antes mencionados (la Declaración Universal y los dos pactos internacionales con sus respectivos protocolos facultativos) constituyen lo que se conoce como la Carta Internacional de Derechos Humanos. La Declaración Universal y los dos pactos han sido fuente inspiradora en la elaboración de numerosos acuerdos internacionales en la materia, como lo constatan los más de setenta instrumentos de derechos humanos aprobados por las Naciones Unidas sobre una amplia gama de preocupaciones humanas que van desde la prevención de la discriminación, hasta la esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso, pasando por los crímenes de guerra, asilo, refugiados, trabajadores migratorios, libertad de información y asociación, derechos de la mujer, la familia, derechos de los niños, juventud, entre otros.

La labor de la Organización ha redundado en el reconocimiento por parte de la comunidad internacional, de que los derechos humanos son un conjunto integrado de condiciones sin las cuales no es posible la vida con dignidad del individuo en la sociedad y de las sociedades ante la comunidad internacional. La ONU ha desarrollado diversos mecanismos para la protección internacional de derechos humanos. Uno de esos mecanismos es la vigilancia de la forma en que los Estados cumplen con los tratados de derechos humanos, ya que estos se obligan a respetar e informar la manera en que se garantiza la protección de esos derechos.

³⁷ Idem.

En los últimos años se han producido propuestas para que se ocupe de labores de promoción y protección en áreas que estaban consideradas del dominio exclusivo de los Estados como la cuestión de los procesos electorales, en donde se han presentado fuertes críticas. En este sentido, la mayoría de los países en vías de desarrollo se han mostrado renuentes a estas iniciativas por considerarlas violatorias de los principios de autodeterminación y no intervención, atentando en contra de la soberanía. A pesar de esta situación, los cambios estructurales generados en el contexto internacional siguen abriendo los cauces, aumentando sus actividades en la protección de los derechos humanos, particularmente los derechos civiles y políticos.

La Organización de las Naciones Unidas tiene el derecho de aplicar la fuerza en contra de una nación soberana, porque maltrata a su gente, ya que constituye una amenaza para todas las Naciones.

Ulises Canchola, miembro del Servicio Exterior Mexicano, comenta al respecto: "Podemos decir que cualquier Estado que se pronuncie en favor o en contra del establecimiento del llamado derecho de injerencia por fines humanitarios, estará tomando parte dentro de la construcción de un "Nuevo Orden Internacional", como son: 1) La existencia de nuevas fuentes del derecho internacional, 2) El desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos y 3) La reintegración del concepto de soberanía".³⁸

Las repercusiones de entrar al debate traen como consecuencia el enfrentamiento de intereses, ya que muchos de los Estados miembros de la ONU se encuentran bajo gobiernos con características dictatoriales, de tal manera que resulta difícil lograr un consenso efectivo respecto a los derechos humanos, poniendo en tela de juicio las declaraciones solemnes relativas a las violaciones a los derechos humanos, escondidos en el escudo de la soberanía nacional.

³⁸ Canchola, Ulises, "Derecho de injerencia", Cuadernos de trazos, N° 1, Centro de Investigación A.C., México, 1995, p. 36.

Finalmente, podemos concluir que resulta difícil resolver el problema a corto plazo que se presenta al presionar a los distintos Estados miembros a adoptar medidas efectivas en busca del fortalecimiento de los mecanismos empleados para la defensa de los derechos humanos. Según el embajador Andrés Mavrommatis, miembro del Comité de Derechos Humanos: "Ni un solo país, ni siquiera el peor enemigo a lo que a violaciones de derechos humanos se refiere, puede soportar críticas internacionales por mucho tiempo, sobre todo cuando esa crítica no es el tipo de condena ocasionada que puede formular un gobierno, sino que procede de un órgano independiente de expertos".³⁹

B. LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL

Los esfuerzos de la comunidad internacional en el fortalecimiento de la celebración de elecciones no deben poner en riesgo el derecho soberano de cada Estado a elegir y desarrollar libremente su sistema político. De acuerdo con el principio de la no intervención, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente y sin injerencia externa, su condición política, y de procurar su desarrollo económico, político, social y cultural y todo Estado tiene el deber de respetarlo. El mantenimiento de la paz tiene influencia directa con el mantenimiento del orden que se desarrolla durante las elecciones, al mismo tiempo que busca asegurar que las fracciones opuestas se adhieran a acuerdos de desmovilización, y cabe destacar que el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ha sido más efectivo cuando el papel que desempeña es el de observador de los sucesos y mediador entre las partes contendientes, dejando que las partes en conflicto sean las que lleguen a un acuerdo de paz; siendo el caso de misiones llevadas a cabo en Angola, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. "En cualquier operación de las Naciones Unidas para el

³⁹ Montaña, Jorge, *op. cit.*, p. 1.

mantenimiento de la paz, el motivo principal para la participación de los Estados o de las partes en conflicto sería para asegurar al máximo la seguridad y estabilidad política, o el de reducir la posibilidad de inestabilidad o crisis política”.⁴⁰

Los esfuerzos por fortalecer el principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas establecido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos no contravienen el derecho soberano de los Estados. De acuerdo con el principio de no intervención, todos los pueblos deben determinar libremente su condición política sin que exista injerencia externa; de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, todo intento de intervenir en el libre desarrollo de los procesos electorales viola el espíritu y los principios establecidos.

La Organización de las Naciones Unidas realizó su primera observación de elecciones en 1948 en Corea. Desde ese año se han realizado múltiples visitas. La intervención por parte de la ONU ha estado respaldada por este organismo a través de las distintas resoluciones emitidas por la Asamblea General a invitación expresa de los gobiernos donde se van a celebrar las elecciones; de esta manera se busca no transgredir el orden internacional.

Es indispensable que exista un apoyo amplio tanto político como público de la nación solicitante, de tal forma que la misión pueda verificar, observar y coordinar las actividades de los visitantes de otros organismos. Cuando existe desconfianza entre las partes, la presencia de misiones contribuyen a reducir el recelo entre las partes contendientes y la población en general. La ONU explica que el objetivo fundamental de la misión de observadores es el de propiciar la celebración de elecciones libres y justas. “Hasta 1993, el organismo multilateral recibió 32 solicitudes de Estados miembros para asistencia técnica, verificación del proceso, envío de observadores y dictámenes de proyectos electorales”.⁴¹

⁴⁰ Hgolmes, R. Kim, “El nuevo desorden mundial”, Una crítica a las Naciones Unidas, Journal of International Affairs, EUA. Publicado por la Dirección General de Información de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993, p. 10.

⁴¹ Alponete, David, La Jornada, 12 de mayo de 1994, p. 3.

Dentro de los métodos y mecanismos utilizados por Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz mundial encontramos el envío de fuerzas de misiones de observadores, la supervisión de plebiscitos, así como de conciliación, mediadores y representantes especiales.

El envío de observadores a un país o región es decidido por el Consejo de Seguridad, a propuesta del secretario general o de la Asamblea General de la ONU, y se sustenta en resoluciones aprobadas al respecto.

“La Asamblea General definió la participación de las Naciones Unidas en la verificación electoral como una actividad de carácter excepcional del organismo y sugirió tres requisitos para el envío de observadores internacionales:

1. Las peticiones deben guardar relación primordialmente con situaciones que tengan clara dimensión internacional y es posible que guarden relación con el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional.
2. La vigilancia proporcionada por la posible operación de Naciones Unidas debe abarcar, geográficamente y cronológicamente, la totalidad del proceso electoral, desde las etapas iniciales de registro hasta las elecciones propiamente dichas.
3. Debe haber una solicitud concreta del gobierno que se trate, así como un amplio apoyo público y político a la función de las Naciones Unidas, y su órgano competente debe dar su aprobación”.⁴²

Algunos ejemplos de las resoluciones lo son la 46/130, relativa al respeto de los principios de soberanía nacional y no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales.

⁴² Idem.

Otra es la resolución 46/137, referente al fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas, etcétera.

En ellas se señala que la verificación de procesos electorales por parte de la ONU debe hacerse excepcionalmente y a petición expresa de Estados, no así de partidos políticos o grupos civiles y respetando en todo momento la soberanía. El procedimiento dispuesto por las Naciones Unidas para enviar observadores consiste primero en la recepción de una solicitud formal de verificación electoral por parte de algún país, misma que es estudiada y coordinada por el secretario general, quien la trasmite a la oficina o programa correspondiente, para garantizar que se examine cuidadosamente.

Una vez que el Consejo de Seguridad aprueba la solicitud, se designan voluntarios de diversas nacionalidades capacitados para prestar la asistencia técnica que se requiere.

Por lo que respecta a los costos de la operación, debe obtenerse un mandato concreto para cada solicitud, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otras fuentes, proporcionarán los recursos destinados a la misión de observadores

Asimismo, se establece un fondo fiduciario voluntario para financiar misiones de asistencia electoral en casos de que el Estado miembro solicitante no pueda hacerlo.

Las Naciones Unidas han acumulado una gran experiencia en monitoreo y observación electoral gracias a que han participado en varios procesos electorales. En 1992 se estableció una oficina especial dedicada a este tipo de cuestiones, que es desde donde se ofrece asistencia para monitorear y observar cualquier tipo de comicios.

Existe un claro deseo de los Estados miembros por establecer instituciones y mecanismos democráticos, y de reafirmar el respeto a los derechos universales y a la participación de los ciudadanos en los procesos políticos. De esta base democrática pueden surgir nuevas oportunidades para lograr mayor estabilidad política y social, y mayor desarrollo y crecimiento económico. La organización de elecciones libres y periódicas puede ser una solución óptima para los conflictos actuales o potenciales, y esto es un dato para que la experiencia brindada sea tomada por todos los países con democracias frágiles.

C. LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

Existe un consenso generalizado de dar a los organismos multilaterales mayor capacidad de actuación en beneficio de los Estados que se han incorporado a sus acuerdos. Dentro de este panorama la Organización de Estados Americanos se ha caracterizado por ser el foro político principal de la región convirtiéndose en el instrumento de negociación en el hemisferio.

“Los retos de fin de siglo han replanteado la necesidad de profundizar en torno a los temas que configuran la agenda del organismo interamericano: fortalecimiento de las estructuras democráticas, el control de armamentos, la vigencia de los derechos humanos, el combate al narcotráfico, la protección del medio ambiente, liberalización del comercio y las economías, incremento de cooperación hemisférica y lucha contra la pobreza extrema y sus causas”.⁴³

“La OEA sólo ha servido para disfrazar los intereses norteamericanos en todo el continente, en el compromiso de Santiago por la Democracia aprobado en junio de 1991 por la Asamblea General, señala que la democracia representativa es un objetivo hemisférico, atribuyendo al sistema interamericano la capacidad para

⁴³ Ezeta, Héctor Manuel, “La inevitable transición de la OEA”, Revista Mexicana de Política Exterior, México, N° 35, IMRED, 1992, p. 26.

conocer cualquier quebrantamiento del orden institucional de los estados miembros, convirtiéndose así en el primer organismo internacional con competencia para conocer cuestiones políticas internas de los Estados".⁴⁴

El eje central de esta postura es la defensa de los principios de no intervención y del dominio reservado de los Estados, el artículo 11 de la Carta de la OEA señala que: "Los derechos fundamentales de los Estados no son susceptibles de menoscabo en forma alguna, por ende ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente ya sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye a la fuerza armada, y a cualquier otra forma de injerencia o tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen".⁴⁵

D. LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS Y LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

Desde 1962, la Organización de Estados Americanos ha designado a diversos grupos de observadores con el fin de evaluar las elecciones en algunos de los Estados miembros.

El procedimiento funciona a través de la solicitud formulada por el país interesado, siendo el secretario general el responsable de designar al grupo de observadores, quienes de manera ilógica sirven a título individual, a pesar de contar con el apoyo financiero y con la obligación de rendir a este organismo, al final, un informe detallado de las experiencias de la misión.

⁴⁴ Pedraja, Daniel, "La nueva estrategia de la OEA", Revista Examen, México, N° 45, febrero de 1993, p. 31.

⁴⁵ Ezeta, Héctor Manuel, op.cit., pp. 28-29

Al respecto, se han suscitado varios cuestionamientos en torno a su participación por la falta de orientación que se ha originado; en 1979 se empezaron a estudiar posibles modificaciones a los procedimientos, y no fueron debatidos hasta 1980 por el Consejo Permanente, sin que se haya presentado cambios al respecto.

Los Estados del continente, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, han reafirmado como uno de sus principales tutelares que la solidaridad entre ellos requiere de la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa. Otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como lo es el Pacto de San José Costa Rica, han consagrado el derecho que tiene todo ciudadano de participar en los asuntos públicos y de votar y de ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto, que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Es necesario resaltar la importancia que tiene en los países latinoamericanos el tema de las elecciones. El respeto a los derechos políticos son una muestra del fortalecimiento de la democracia y de la salvaguarda de los derechos humanos.

La presencia de las misiones de observación electoral son un elemento adicional, que ayudan a ser más creíbles las elecciones, toda vez que se encuentra en la condición de verificar las medidas que se toman para dar cumplimiento a los derechos políticos en cualquiera de sus etapas.

Debe acogerse con beneplácito la decisión tomada por los Estados miembros el afianzar y fortalecer sistemas auténticos democráticos y participativos mediante el pleno respeto a los derechos humanos. Los Estados miembros que soliciten que en pleno ejercicio de su soberanía soliciten la participación de observadores de organismos internacionales, así como el asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos, deben ser alentados para lograr tales fines.

8. ANÁLISIS DEL PRIMER CASO EN QUE SON ANALIZADOS LOS PROCESOS ELECTORALES EN MÉXICO POR UN ORGANISMO INTERNACIONAL

En 1985 y 1986 se celebraron elecciones en los Estados de Chihuahua y Durango. En virtud de haber existido incorformidades por el Partido Acción Nacional presentaron su denuncia y queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, por considerar que se había violado la Convención Americana de Derechos Humanos por parte del gobierno mexicano, argumentando que no había existido el debido proceso legal para cautelar los derechos vulnerados, como se establece en los artículos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que son el libre ejercicio de los derechos políticos y las garantías judiciales, entre otros.

"El gobierno de México, en consecuencia, expresó que eran inadmisibles esta afirmación, toda vez que no se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna, sosteniendo que la CIDH carecía de competencia para pronunciarse sobre procesos electorales por razones de soberanía nacional y en virtud de la aplicación del derecho de autodeterminación, que es aquel derecho que tiene un pueblo con clara identidad y evidente carácter nacional, a constituirse en Estado, con el fin de organizar de modo propio su vida política, sin interferencias de otros pueblos".⁴⁶ Una vez que fueron admitidas las demandas, se les asignó a cada una un número, la naturaleza condujo a la Comisión, a determinar su actuación con base en el artículo 41 b), en donde se señala la atribución de formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros, a fin de que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones adecuadas para fomentar el debido respeto de esos derechos. La Comisión dirigió al gobierno mexicano sus recomendaciones contenidas en el informe aprobado el 29 de septiembre de 1989, en virtud de lo dispuesto por el artículo 50 de la Convención Americana.

⁴⁶ Seara Vázquez, Modesto, Derecho internacional público, México, Porrúa, 1988, p. 87.

La posición del gobierno mexicano frente a las circunstancias presentadas fue el de señalar la incompetencia de esta Comisión, argumentando que la calificación de las elecciones es materia regulada por la Constitución federal y estatal. Las decisiones de los órganos electorales encargados de calificar son definitivas e inatacables o irrevocables, es por ello que las decisiones de estos órganos electorales no es ni puede ser objeto de una jurisdicción internacional, por lo cual no procede el examen de la denuncia por la Comisión y debe ser declarada inadmisibile.

Si un Estado pacta someterse a una instancia internacional en lo relativo a la elección de sus órganos políticos, dejaría de ser soberano y de ser un Estado. No existe principio de derecho internacional, ni obligación internacional de México, que establezca que instancias internacionales puedan examinar la integración de los órganos políticos de los Estados Unidos Mexicanos. Se viola el principio de autodeterminación de los pueblos al vulnerar la autonomía política del Estado. La Convención Americana no limita la facultad soberana de los Estados a elegir sus órganos políticos, y que México, al ratificar el Pacto de San José, no coincidió que él mismo pudiera ser interpretado a efecto de otorgar jurisdicción a un órgano internacional para examinar la elección de sus órganos políticos.

El gobierno mexicano en sus observaciones al informe enviado por la Comisión, elaboró la interpretación contenida en el artículo 23.1.b) de la Convención Americana, en donde manifiesta que el derecho protegido es el de votar y ser elegido, derecho individual de exigibilidad inmediata que impone al Estado una obligación de no hacer. En cambio, las elecciones para ser auténticas, exigen al Estado una obligación de hacer; por lo tanto es de logro progresivo.

El gobierno sostuvo que la Comisión tiene competencia para examinar peticiones individuales respecto a los derechos humanos de exigibilidad inmediata que los Estados están obligados a respetar, pero no tiene competencia para examinar

peticiones respecto a derechos colectivos que el Estado está obligado a lograr progresivamente para sus habitantes. La necesidad de que las elecciones sean auténticas impone al Estado la obligación de hacer, la de lograr progresivamente, de acuerdo con las circunstancias y condiciones de cada país, que sea garantizada la libre expresión de voluntad de los electores.

Las elecciones y sus características calificadoras son procesos internos que inciden en los derechos de los ciudadanos. Cualquier pronunciamiento de la Comisión sobre la autenticidad de las elecciones vulnera el principio de no intervención, conforme a la definición del artículo 18 de la carta.

Finalmente, el gobierno señaló, que si la Convención permitiera a la Comisión pronunciarse sobre la autenticidad de las elecciones en los Estados parte, entonces incurriría en el extremo de la nulidad jurídica, pues el principio de la no intervención es norma imperativa en el derecho interamericano. Por eso, si insistiera la Comisión en pronunciarse sobre condiciones de procesos electorales en México, a partir de peticiones individuales y en atentar así contra la personalidad de elementos que constituyen el Estado, resultaría vulnerada.

“El 17 de mayo de 1990 se aprobó un informe a partir de las denuncias mencionadas en el documento relativo al informe anual a la Asamblea General de la OEA”.⁴⁷

En primer lugar, la CIDH hizo observaciones a la posición del gobierno mexicano, desde el punto de vista del alcance de los derechos políticos definidos en el artículo 23 de la Convención Americana. Al respecto, señaló que el texto coincide en lo fundamental con el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y reconoce como antecedente el texto del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Los tres textos se refieren a las elecciones a través de las cuales se expresa la voluntad del pueblo, las que deben ser

⁴⁷ Acosta Romero, Miguel y Jorge A. Castañeda, *op. cit.*, p. 114.

auténticas, universales, periódicas y realizarse a través de voto secreto. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por su parte, se refiere a elecciones "genuinas" como único término diferente.

Se insistió en la existencia de una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia representativa como forma de organización del Estado, que supone la vigencia de otros derechos humanos fundamentales.

El concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que en ejercicio de ésta, elige a sus representantes en las democracias indirectas para que ejerzan el poder político. Estos representantes son elegidos por los ciudadanos para aplicar medidas políticas determinadas.

La vigencia de los derechos y libertades requieren de un orden jurídico e institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en la que exista un control de unas instituciones sobre otras, con objeto de preservar la pureza de la expresión de la voluntad popular.

En suma, el ejercicio de los derechos políticos son un elemento esencial del régimen de democracia representativa, lo que supone la vigencia de otros derechos humanos. La tutela de esos derechos civiles y políticos, en el marco de la democracia representativa, implica la existencia de un control institucional de los actos que ejercen los poderes del Estado y la supremacía de la ley.

Si es la voluntad popular la base de la autoridad del poder público, resulta coherente que el método de designación de las autoridades del Estado se realice a través de elecciones auténticas, periódicas, universales y libres.

La autenticidad significa la correspondencia de la voluntad de los electores y resultado de las elecciones; implica la ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral.

La Comisión se consideró competente para examinar los casos materia de las recomendaciones y adoptar las decisiones que estimó pertinente, ya que los derechos políticos se encuentran protegidos por la Convención, Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas. Al ratificar la Convención Americana, se está aceptando la obligación de respetar la vigencia de los derechos y libertades y la garantía y ejercicio de todos ellos, México contrajo dicho compromiso.

Nuestro país aceptó asumir la obligación derivada de la Convención y el ejercicio de funciones y atribuciones de la Comisión Interamericana. En este sentido, argumento que el Estado mexicano ha accedido a que ciertos aspectos de su jurisdicción interna sean objeto de pronunciamiento por parte de los órganos instituidos para la protección de derechos y garantías reconocidos por la Convención.

El principio de no intervención está ligado con el derecho de los pueblos a la libre determinación e independencia, principio que se encuentra armonizado con los derechos humanos y las libertades fundamentales. El artículo 16 de la Carta de la Organización señala: "Cada Estado tiene derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultura, política y economía. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal".

La interpretación está referida a la protección del derecho de los Estados a la libre determinación, siempre que se ejerza de conformidad con el respeto a los derechos del individuo.

Concluye la Comisión que con base en los instrumentos normativos que la regulan, está facultada para examinar y evaluar en qué medida los Estados partes garantizan o protegen los derechos estipulados en la Convención, que se encuentra facultada para verificar si la realización de elecciones goza de las garantías necesarias para que los resultados representen la voluntad popular, abriendo la posibilidad de que los electores recurran contra el proceso electoral que consideren viciado.

La Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados establece, en aplicación de la norma de derecho internacional pacta sunt servanda, que: "Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe"; de conformidad con el artículo 29 de la Convención de Viena, la Convención Americana es aplicable en el territorio mexicano: "Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo". De esta forma se puede establecer que las disposiciones de la Convención rigen en todos los estados de la Unión mexicana en calidad de ley suprema de toda la Unión, al tenor del artículo 133 constitucional, pues México ratificó la Convención Americana sin enmiendas o interpretaciones aplicables a esta materia.

El final del informe definitivo se transcribe:

"99. En los términos desarrollados en este documento, las tres denuncias sostienen que las elecciones celebradas no fueron auténticas, pues no representaron adecuadamente la voluntad popular. En cuanto a las alegaciones específicas, la Comisión ha decidido no referirse a las situaciones de hecho denunciadas en estos casos, pues algunas de ellas hubieren implicado una presencia de la Comisión en la campaña electoral y en el momento de las elecciones. A ello debe sumarse que la Comisión no había estado realizando un seguimiento exhaustivo de la situación de México, lo cual sí había ocurrido en los casos en que la Comisión se ha pronunciado sobre procesos electorales, habiendo incluso realizado visitas de inspección a algunos de los países aludidos. Con ello, la Comisión no acepta ni niega la veracidad de los hechos denunciados, esto precluye la posibilidad de que la Comisión realice observaciones sobre el mandato de las autoridades resultantes de los actos electorales considerados, lo cual tampoco es la intención de los reclamantes, según han manifestado a la Comisión.

100. En cuanto a los recursos y garantías internas en México, la cuestión es si la legislación interna de México dispone de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido de cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales que amparen a quienes recurran contra actos que violen sus derechos fundamentales, como son los derechos políticos. La Comisión ha podido apreciar que un recurso con tales características no existe en México.

101. De acuerdo con lo anterior y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 41, letra b) de la Convención, que le atribuye la facultad de formular recomendaciones y teniendo en cuenta además lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención, la Comisión estima oportuno hacer presente al gobierno de México su deber de adoptar disposición de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya sean medidas legislativas o de otro carácter, que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce.

102. La Comisión debe hacer presente al gobierno de México en esta oportunidad que debe cumplir a cabalidad con la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos y a la protección judicial, de conformidad no lo dispuesto por el artículo 1.1. de la Convención Americana. En este sentido, la Convención debe señalar que ha sido informada sobre la existencia de un activo proceso de reformas de la legislación electoral. La Comisión espera que tales reformas conduzcan a la adopción de normas que protejan adecuadamente el ejercicio de los derechos políticos y a instituir un recurso efectivo y rápido para la protección de los mismos. La Comisión se pone a disposición del gobierno mexicano para cooperar con él en todo aquello que conduzca a lograr los fines mencionados, tal y como lo han hecho en el pasado otros gobiernos. Asimismo, la Comisión solicita al Gobierno de México que remita la información referida al proceso de reformas electorales en curso, de conformidad por lo dispuesto en el artículo 43 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".⁴⁸

El embajador Antonio de Icaza, representante en aquel entonces de México en el Consejo Permanente de la OEA, realizó algunas observaciones al informe anual del CIDH. Manifestó el 18 de mayo de 1990: "Que el pueblo y el gobierno de México se encontraban realizando un intenso esfuerzo de ampliación de su vida democrática y de modernización electoral. Aludió que recientemente se habían aprobado reformas importantes, que a juicio del Ejecutivo de la Unión permitirían una organización electoral más imparcial, un sistema de representación más equitativo y un proceso de calificación más certero. Manifestó que un nuevo Código Federal Electoral estaba siendo elaborado por el Poder Legislativo

⁴⁸ Acosta Romero, Miguel y Jorge A. Castañeda, *op. cit.*, p. 114.

mexicano, integrado con distintos partidos políticos que representan una sociedad más amplia, participativa y pluralista.

Señaló que al aprobar la creación de la CIDH y al suscribir y ratificar el Pacto de San José, el gobierno de México había aceptado que la observación y la defensa de los derechos humanos son objeto de promoción a nivel internacional dentro de los límites estrictos de las facultades concedidas a los órganos encargados de esa promoción en sus pactos constitutivos, y sobre la base del riguroso apego a las normas acordadas en esos pactos, pero en ningún momento aceptó que entidad internacional alguna se convierta en supervisora o calificadora de nuestros procesos políticos, ni que el Pacto de San José pudiera interpretarse como una limitante al derecho soberano de México de escoger, sin injerencia externa, los sistemas políticos y los procesos electorales que mejor respondan a su realidad y a la historia, idiosincrasia y la cultura nacionales.

Por último, señaló que es derecho soberano, inalienable de los mexicanos, determinar métodos y establecer instituciones relacionadas con el proceso electoral, así como establecer medios para ponerlos en marcha. El poder soberano impone a los demás Estados, a la comunidad internacional, y a los órganos internacionales un deber de respeto que México invariablemente habrá de exigir.

A propuesta de una fracción de senadores del Partido de la Revolución Democrática del 31 de mayo de 1990, se sugirió abrir un debate sobre la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos, respecto a la actitud asumida por la cancillería mexicana respecto al informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobado en la sesión del 17 de mayo de 1990, proponiendo la comparecencia del secretario de Relaciones Exteriores.

El 7 de junio de 1990, Sergio González Galvez, quien era subsecretario de Relaciones Exteriores en aquel entonces, compareció ante la Comisión de

Asuntos Jurídicos y Políticos de la XX Asamblea General de la OEA, al examinarse el tema sobre el informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lamentó que no se pudiera reconocer la competencia de la Comisión para pronunciarse sobre los caos que dieron origen a su intervención, argumentando que hacerlo llevaría a emitir juicios de valor sobre procesos políticos internos, lo cual no formaba parte de la fiscalización internacional de los derechos humanos a los que nos sujetamos al dar vigor a la Convención Americana. Reconoció que en México, como en otro país, ocurren violaciones a los derechos humanos, pero que el gobierno mexicano está resuelto a resolverlo, dando alusión a la creación de la Comisión de Derechos Humanos. Finalmente, resumió que el gobierno mexicano:

1. Rechaza el informe de la Comisión, elaborado sin autoridad, al no haber actuado ésta de conformidad con los procedimientos establecidos para las peticiones individuales en la Convención Americana, en el Estatuto y en el Reglamento de la Comisión.
2. Agradece, pero no acepta la disposición de la Comisión, de cooperar en asuntos que sólo incumben a los mexicanos.

El 8 de junio de 1990, en la Asamblea General de la OEA, el licenciado Sergio González Gálvez, subsecretario de Relaciones Exteriores en aquel entonces, reiteró la posición del gobierno mexicano.

Con base en la petición formulada por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, el secretario de Relaciones Exteriores remitió el informe anteriormente solicitado, donde se dijo fundamentalmente que la CIDH carecía de competencia para emitir juicios de valor sobre procesos políticos, organización, desarrollo y resultados de elecciones que son de la exclusiva jurisdicción interna de los Estados.

Ante los sucesos presentados, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Senadores suscribieron el dictamen, concluyendo que la actitud asumida por el gobierno mexicano con respecto al informe de la CIDH, fue claro por cuanto a la defensa del concepto de soberanía contenido en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución, que la actitud era congruente con las declaraciones interpretativas y reservas al articulado de los convenios sobre derechos humanos ratificados por el Senado.

El 13 de julio de 1990 se analizó el dictamen, abriéndose el debate. La bancada priísta para defenderlo y la oposición para atacar el dictamen .

El senador perredista, Roberto Robles Garnica planeó, que mientras subsistiera el texto de la Convención, el gobierno mexicano no podrá evitar que la CIDH le siga formulando recomendaciones, cuando le sean reportadas irregularidades en materia electoral, o se modifican las partes relativas a la Convención o se acata tal como está, o se llevan a cabo elecciones legítimas o se favorece la presentación de denuncias ante el foro de la Comisión Interamericana.

Por su parte, el senador Porfirio Muñoz Ledo del mismo partido, manifestó que la CIDH no es un órgano administrativo, sino un organismo compuesto por Estados miembros de la Convención, quienes casi por unanimidad aprobaron el informe respectivo, el cual fue dado con base en las obligaciones que tienen de respetar los acuerdos internacionales, que pone en duda el derecho de numerosos Estados soberanos a votar favorablemente una resolución que censura, que hace un juicio crítico sobre la observancia de los derechos humanos en México y que hace recomendaciones conforme a su competencia interna. Concluyó que no debe considerarse incompatible en texto del tratado con la Constitución federal. Cuando la Comisión de Derechos Humanos con sede en Ginebra, emite un informe sobre violaciones sistemáticas y flagrantes a los derechos humanos en un país, es porque ya agotaron las instancias internas. Simplemente da una opinión sobre el proceso interno ya realizado, pero que no lo revoca, sólo constituye una

sanción moral. Una interpretación en sentido contrario implicaría que todas las resoluciones de las Naciones Unidas constituyeran una injerencia que obligaría a abrogar el derecho internacional y el multilateralismo.

Advirtió que la autoridad moral de México se debilita si no se acepta la aplicación de los tratados. También criticó la aseveración contenida en el dictamen, en el sentido que resulta improcedente que una norma contenida en un tratado internacional se pretenda encontrar limitantes o alteraciones a una decisión soberana de un órgano de la Federación o de un estado miembro de la Federación. Consideró que el informe de la CIDH no está limitando la soberanía federal o estatal, que no está ordenando que se reponga el procedimiento, que tal informe sólo tiene efectos de sanción moral, toda vez que no es obligatoria. Terminó su primera pronunciación por que se respeten los compromisos de México en materia de jurisdicción internacional, por que haya congruencia política, ya que no es compatible la apertura económica con la cláusula política, situación que deteriora sus intentos de negociación económica.

A continuación, la senadora del Partido Revolucionario Institucional, Idolina Moguel Contreras señaló que los tratados internacionales que suscribe nuestro país no pueden estar en desacuerdo con la Constitución, y tienen que ser expresos. No pueden quedar al arbitrio de un organismo administrativo, como es la Comisión Interamericana, que con base en su interpretación adquiere el características de una entidad supranacional facultada para violar la soberanía de los países miembros.

Al intervenir nuevamente el senador Muñoz Ledo señaló que la Comisión Interamericana no es un organismo administrativo, sino una Comisión integrada por personas elegidas por los Estados signantes que prepara los informes que somete a la asamblea plenaria, compuesta por los Estados, quienes aprobaron el informe. Finalizó señalando que a su juicio nos hemos sometido ilegalmente a la presión y a los mandatos de agencias internacionales en materia económica, pero

que somos muy celosos en materia política que están de acuerdo con la constitución y derechos internacionales.

En seguida, la senadora priísta, Blanca Ruth Esponda consideró que el Senado debe respaldar la posición adoptada por el gobierno mexicano, ratificando su respeto a las normas internacionales relativas a los derechos humanos, que se había dado respuesta al informe, haciendo notar que a través de su legislación proveerá a su observancia; que con base en ella procedió a crear a la Comisión Nacional de Derechos Humanos haciendo alusión al objetivo que perseguía. Manifestó que no era conveniente que a la nación se le comprometiera en el escenario internacional por diferencias partidistas. Instó a que se usaran recursos propios de diálogo, concertación, compromisos y legalidad, señalando que los mexicanos no estamos dispuestos a comprometer la soberanía nacional, aceptando la injerencia externa y renunciando a la autodeterminación por la democracia.

El senador Saúl González Herrera del mismo partido, argumentó la congruencia de la posición del gobierno en el sentido de admitir la competencia para promover y defender la observancia de los derechos humanos sin interferir en asuntos electorales. Hizo alusión a que la CIDH nunca se pronunció sobre la veracidad o falsedad de las imputaciones panistas. Sólo señaló que nuestro sistema político electoral no contiene recursos expedidos para impugnar resoluciones en la materia, y que a su juicio era falso, ya que se estaban haciendo esfuerzos por mejorar el régimen jurídico electoral.

Contra argumentando prosiguió el senador perredista, Cristóbal Arias, quien dijo que las irregularidades eran mayores a las referidas por el ex-gobernador de Chihuahua, y que en todo caso se debió haber demostrado si esas irregularidades fueron subsanadas y no empañaron los resultados finales del proceso electoral para la renovación del Poder Ejecutivo local. Estimó que era

preferible denunciar el tratado en cuestión, que participar convenencieramente en el organismo.

Después, el senador priísta, Héctor Hugo Olivares señaló que el tipo de quejas como las del caso, en su mayoría eran motivadas por incompetencia electoral que por interés en los derechos humanos.

En la última intervención de Muñoz Ledo, indicó que el gobierno de México acepta la jurisdicción de la CIDH y le rinde un informe creyendo que le van a dar la razón, pero al ser desfavorable niega jurisdicción; que se creyó que los países o iban a aprobar el informe, pero más de 30 países lo aprobaron y por ende México no puede alegar que la jurisdicción no es válida.

Finalmente, la senadora Blanca Ruth Esponda intervino para señalar que el Senado no podía aceptar la jurisdicción externa que juzgue sobre los acontecimientos internos, que nos sometimos a la jurisdicción internacional en los términos de los documentos que constituyen derecho internacional escrito sancionado por el Senado, de tal forma que considera que las observaciones se ajustan a la legalidad interna e internacional, y que ratifica la defensa de la soberanía nacional que el honorable Senado de la República, variablemente ha hecho ante la nación.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO

Antes de dar inicio, a éste capítulo, considero necesario aclarar que para poder entender con mayor claridad las reformas que se han venido suscitando a lo largo de los últimos años, debemos de conocer como se a venido desarrollando el panorama político; es decir, justificar de alguna manera la importancia de la política dentro del sistema jurídico.

1. CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO QUE DA ORIGEN A LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

De 1982 a 1987 varios estados del país registraron comicios altamente competitivos, tanto para la elección de gobernador como para las alcaldías de municipios de primera importancia demográfica y económica.

La nueva competitividad tuvo sus primeras manifestaciones en estados del norte y centro-norte de México, destacando los casos de Chihuahua, Durango, Nuevo León y Sonora, en los que el Partido Acción Nacional obtuvo algunas victorias.

Durante las elecciones federales intermedias de 1985, el PRI obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de sus dos principales adversarios, el PAN y el Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

En 1986, a iniciativa del presidente en ese entonces Miguel de la Madrid, el Congreso aprobó reformas a la Constitución en materia electoral y de integración

de las Cámaras de Diputados y Senadores, aprobándose la nueva ley que regularía los comicios de 1988, el Código Federal Electoral.

El 6 de julio de 1988, día en que se realizaron los comicios para elegir al presidente de México para el periodo 1988-1994, el país presentó una inédita pluralidad. Por primera vez en la historia el Partido Revolucionario Institucional enfrentó el riesgo de perder la presidencia de la República ante una coalición de partidos de izquierda encabezada por el candidato del llamado Frente Democrático Nacional el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas. Esas elecciones y sus resultados quedaron marcados por el estigma de la percepción pública respecto a la instrumentación de un proceso electoral fraudulento, aunque el candidato priísta pudo asumir el cargo y desempeñarlo durante todo el periodo constitucionalmente establecido.

La conflictiva poselectoral del verano-otoño de 1988 produjo un creciente interés de segmentos urbanos de la población en los procesos electorales y motivó la participación de miles de ciudadanos que habían permanecido indiferentes a los comicios.

Un nuevo espectro del sistema de partidos se configuró a partir de 1989, cuando surgió el Partido de la Revolución Democrática, dando inicio a una nueva configuración tripartidista dominante en la vida política-electoral de México. Aunado a lo anterior, grupos de ciudadanos, con partido o sin partido, iniciaron la construcción de organizaciones cívicas con el objetivo expreso de actuar como observadores de procesos electorales a nivel local, como una forma de tener una mayor vigilancia sobre el desarrollo de los comicios.

Entre 1989 y 1991 surgieron varias organizaciones nacionales de observadores electorales, la mayoría impulsadas por intelectuales y académicos radicados en la ciudad de México, afines a la izquierda y al PRD, que a su vez impulsaron la

organización de ciudadanos en los estados en donde se realizarían comicios, para construir grupos de observadores.

"En 1991, en las elecciones federales intermedias, por primera vez actuaron a nivel nacional grupos de observadores electorales, destacando entre ellas, Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCP), Asociación Democrática por el Sufragio Efectivo (ADESE) y Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (COCIDE)".⁴⁹

En 1991, el PRI experimentó una notable recuperación en la votación a su favor, que le permitió reconquistar una holgada mayoría en la Cámara de Diputados y conservar su predominio en el Congreso en su conjunto. De las dos oposiciones más fuertes, el PAN recuperó el segundo lugar nacional en votación, que había perdido en 1988, y el PRD heredero del Frente Democrático Nacional y del movimiento cardenista, se colocó como tercera fuerza en su disputa.

Los grupos de observadores nacionales, que por primera vez actuaban en una elección federal, presentaron denuncias sobre irregularidades en varias entidades del país, por ejemplo, irregularidades en el procedimiento a seguir en las casillas de votación. Sin embargo, la contundencia de la victoria del PRI y lo endeble de las pruebas aportadas por los grupos de observadores restaron importancia a esas denuncias. Aunque el PAN y el PRD se hicieron eco de las denuncias de los grupos de observadores, llegando el segundo de ellos a calificar la elección como "más fraudulenta que las de 1988".⁵⁰

⁴⁹ Virtualmente de estos tres grupos se creó en 1994 "Alianza Cívica", quien logró cohesionar a más de una docena de organizaciones que habían tenido alguna experiencia en elecciones locales en los años anteriores. Encabezada por Sergio Aguayo, profesor e investigador de el Colegio de México y ex-presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica se nutrió de personalidades vinculadas a la defensa de los derechos humanos. Ese rango marcaría la actividad de todos los grupos de observadores identificados con la izquierda, y en particular con el PRD.

⁵⁰ Delgado, René, "Observando a los observadores", en Alcocer, Jorge y Rodrigo Morales, (coords.), La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución, México, UNAM/CIH, Porrúa, 1994, p. 56.

No obstante la poca trascendencia de su papel en 1991, los grupos de observadores nacionales siguieron actuando. La competitividad que aparentemente se había perdido en aquella elección volvió a manifestarse en los comicios locales inmediatos posteriores. En Baja California el reconocimiento del triunfo del PAN dejó a los observadores sin materia; en Michoacán se convirtieron en un respaldo a las impugnaciones perredistas.

Paralelamente en las elecciones locales de Michoacán, se registró por primera vez un antecedente de presencia de observadores extranjeros. A iniciativa del PRD, un pequeño grupo de legisladores de Canadá asistieron a los comicios en ese estado y en el de Morelos. La abierta hospitalidad de las autoridades mexicanas, combinada con la ignorancia casi total sobre el sistema electoral mexicano y su desconocimiento del idioma español, redujeron su influencia ante la opinión pública.

Sin embargo, la figura de los grupos de observadores nacionales fue adquiriendo relevancia en los comicios mexicanos, y cada vez un mayor número de estados registraron su presencia y declaraciones.

"En 1993, al discutirse una nueva reforma electoral, el PAN y el PRI",⁵¹ convinieron en la necesidad de reglamentar la creación y actuación de los grupos nacionales de observadores.

La primera definición consistió en reafirmar la exclusividad de los mexicanos en la participación en tales actividades y la exclusión total de cualquier posibilidad para observadores internacionales. La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para reglamentar la figura de los observadores o grupos dedicados a tal fin, estableció requisitos y obligaciones que podían considerarse incluso violatorias de garantías constitucionales. El rechazo por parte de los grupos más activos, como "Alianza Cívica", anunciaron que no se

⁵¹ El PRD se abstuvo de participar en la reforma y votó en contra en el Congreso.

sujetarían a las restricciones introducidas en el COFIPE y que de ser necesario acudirían ante la Corte en demanda de amparo, “Pese a las críticas, PAN y PRI mantuvieron su posición y aprobaron la reforma”.⁵²

La creciente influencia de los grupos de observadores nacionales no produjo entre 1989 y 1993 ningún cambio en el histórico consenso acerca de la exclusión de extranjeros. La política del gobierno mexicano a ese respecto, avalada por todos los partidos y fuerzas políticas, tenía sólido sustento en la radical prohibición expresada en el último párrafo del artículo 33 constitucional: “Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.⁵³

Hasta 1993 nadie, en forma pública, había puesto en cuestión ese principio, incluso en años anteriores el dirigente perredista y ex-candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas, había manifestado su abierto rechazo a la posibilidad de solicitar la presencia en México de observadores internacionales. Pero en ese año se empezó a manifestar un cambio en la posición del PRD en esa materia. Su presidente nacional, el senador Porfirio Muñoz Ledo, empezó a plantear la pertinencia de solicitar la presencia de observadores internacionales, avalados por las Naciones Unidas, para garantizar la limpieza de los comicios presidenciales de 1994.

La posición priísta y del gobierno federal a ese respecto empezó a cambiar, importantes dirigentes del PRI empezaron a cuestionar la utilidad de una estrategia de puertas cerradas en materia política, cuando en materia económica se ponía en práctica la mayor apertura y liberalización.

En 1993, la senadora Silvia Hernández, quien ocupaba el cargo de presidenta mundial del Parliamentarian for Global Action (PGA), organización de

⁵² Artículo 5 del COFIPE, 1993.

⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1993.

parlamentarios de todo el mundo bajo cobertura de la ONU, concurrió a Estocolmo a una reunión organizada por el gobierno sueco sobre el tema "Monitoreo internacional de elecciones".

El gobierno sueco quería impulsar el surgimiento de un organismo internacional de monitoreo y supervisión de elecciones, para apoyar los procesos democratizadores en Europa del Este, Asia, Africa y América Latina. "The International Electoral Institute Commission, con el patrocinio de Ministry for Foreign Affairs, publicó en marzo de 1993 el sumario y las conclusiones de la mesa redonda realizada en febrero de ese mismo año para discutir la factibilidad de un Instituto Independiente de Asistencia Electoral".⁵⁴

"En buena medida por las posiciones vertidas por los legisladores y especialistas latinoamericanos invitados, en esa reunión los promotores suecos de la iniciativa, abandonaron su visión original del monitoreo entendido como supervisión externa de procesos electorales, y adoptaron la de "asistencia electoral", entendida como apoyo para la organización de los comicios libres y justos, que era la posición que se había adoptado por las Naciones Unidas".⁵⁵

El 8 de diciembre de 1993, Luis Donaldo Colosio quien fuera candidato del PRI a la presidencia de México, afirmó: "Estoy a favor de la creación de un grupo plural de observadores nacionales prestigiados e imparciales, integrado por ciudadanos propuestos por todos los partidos; entre cuyas responsabilidades estará la de establecer un sistema que permita disponer de información electoral oportuna y confiable".⁵⁶

⁵⁴ Summary and Conclusions of an International Round Table on the Feasibility of an Independent Electoral Assistance Institute, Geneva, 10-11, febrero, 1993.

⁵⁵ International Electoral Institute Commission, Free and Fair: Towards Democratic Governance. Position Paper, Sweden, 1993, p. 32.

⁵⁶ Colosio, Luis Donaldo, Política democrática, compromiso con México, México, CEN del PRI, 1994, p. 111.

La rebelión del EZLN en Chiapas, iniciada el 1 de enero de 1994, cambió radicalmente el panorama político mexicano, llevó a una reconsideración de fondo sobre el tema de la observación electoral. La comunidad internacional puso sus ojos sobre México.

El candidato priísta ratificó su posición respecto de los observadores electorales, apoyando en forma decidida la realización de una nueva reforma electoral, cuyo primer paso fue la firma, el 27 de enero de 1994, en el "Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia". Esa reforma electoral, fue discutida y procesada con la participación de los tres partidos de mayor peso electoral (PRI, PAN y PRD), sus resultados más significativos fueron anunciados a la opinión pública el 21 de marzo de 1994.

Uno de los primeros acuerdos derivados de las "Conversaciones de Barcelona", como se denominó a las pláticas realizadas entre los partidos y el secretario de Gobernación, estuvo referido precisamente al tema de los observadores electorales. El doctor Carpizo quien era secretario de Gobernación, recibió la visita de varios grupos promotores de observación electoral que planteaban someter a revisión los términos del artículo 5° del COFIPE, que había sido reformado en septiembre de 1993.

El doctor Carpizo solicitó a las organizaciones más activas de observadores presentar sus propuestas ante la mesa de Barcelona, lo que facilitó la redacción de un nuevo texto para el citado artículo del COFIPE.

"De una normatividad restrictiva, la reforma de 1994 pasó a la liberalización en materia de registro y capacitación de los observadores nacionales".⁵⁷

⁵⁷ Cfr. Artículo de "La reforma federal electoral de 1994", en Alcocer, J. (coord.), Elecciones, diálogo y reforma, México, Nuevo Horizontes Editores, 1995, pp. 27-29.

Según las estadísticas del IFE, en 1994 se registraron un total de 81,620 ciudadanos mexicanos como observadores electorales, y 16 organizaciones fueron reconocidas por la oficina de asistencia electoral de la ONU para recibir apoyo financiero y capacitación técnica. De ellos, destacaron por su cobertura territorial y su número de integrantes, Alianza Cívica y la Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio.

Evaluando el compromiso de los observadores para con los principios de imparcialidad y objetividad, el doctor Carpizo escribió:

"En mi opinión, la gran mayoría de esos grupos cumplieron ese compromiso y estuvieron a la altura de las responsabilidades que contrajeron, aunque también hubo asociaciones de observadores que antes de la jornada electoral ya habían decidido qué decir en virtud de las preferencias partidistas de la mayoría de sus miembros y hubo otra cuya falta de seriedad y profesionalismo demostró claramente todo lo que los observadores electorales no deben ni pueden ser. Sin embargo, el resultado global de la observación en 1994 es muy positivo y ayudó a la credibilidad de las elecciones".⁵⁸

Junto a lo novedoso de la normatividad legal en materia de observadores nacionales, en 1994 el gobierno mexicano dio un paso significativo. Reconocida la existencia de los grupos nacionales de observadores y su activismo, analizadas las filiaciones, a iniciativa del doctor Carpizo, y por su conducto como responsable de la política interior del gobierno de México, se solicitó de manera oficial al secretario general de las Naciones Unidas el envío a nuestro país de dos misiones de asistencia técnica de la Organización; una con objeto de preparar un informe sobre el sistema electoral mexicano, y la segunda con objetivo, primero, de establecer los criterios a que debía sujetarse la observación electoral, y en un segundo momento para capacitar a los observadores.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 29.

Las misiones de las Naciones Unidas arribaron a México a finales de febrero de 1994, encabezadas por el señor Horacio Boneo, director de la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU, con experiencia en asesoría en esta materia, quien se acompañó de un grupo pequeño de especialistas internacionales. La Unidad de Asistencia Electoral dispuso de una suma considerable de recursos para apoyo financiero y capacitación a las organizaciones de observadores nacionales que cumplieran los requisitos establecidos por la Unidad.

Las posiciones eran, en 1994, muy divergentes, durante el mes de febrero el tema fue analizado en la mesa de conversaciones entre los partidos y la Secretaría de Gobernación, sin lograr consenso al respecto.

El 6 de marzo de 1994, en su discurso ya como candidato registrado ante el IFE para la presidencia de México, Colosio expresó a este respecto:

“La elección del 21 de agosto, es de la sociedad; por tanto, no puede ser un asunto cerrado. Su transparencia exige de la participación de observadores y no excluye que de ella pueda darse el más amplio testimonio, tanto por parte de nuestros ciudadanos como de visitantes internacionales. De ninguna manera tenemos que mirar con temor a quienes desean conocer la naturaleza de nuestros procesos democráticos. Nuestras elecciones, y lo digo con pleno convencimiento, no tendrán vergüenza que ocultar”.⁵⁹

De inmediato el PRD reaccionó al discurso de Colosio, retomó el asunto en la mesa de negociaciones de la reforma electoral y aceptó la denominación dada por el candidato priísta a los observadores extranjeros: serían considerados “visitantes internacionales”, personas interesadas en conocer y observar el sistema electoral y los comicios mexicanos. El eufemismo lingüístico permitió, en forma pragmática, dejar a salvo los principios constitucionales y satisfacer, así

⁵⁹ *Voz y Voto*, núm. 14, abril de 1994.

fuese parcialmente, la preocupación de los más acérrimos críticos de esa iniciativa.

Como lo recuerda el doctor Jorge Carpizo: "La fórmula adoptada consistió en facultar al Consejo General del IFE para que, con motivo de los procesos electorales, expidiera convocatoria pública invitando a personas y organismos del extranjero a presenciar los comicios mexicanos bajo la calidad de visitantes extranjeros".⁶⁰

En aplicación de la reforma legal, el Consejo General decidió encomendar a los seis consejeros ciudadanos la formulación de un proyecto de convocatoria. Los consejeros decidieron no expedir una convocatoria abierta, sino bases generales de comportamiento a que deberían sujetarse los visitantes extranjeros y, en consulta con los partidos políticos, elaboraron una lista de organizaciones y personalidades a las que se giró invitación. Bajo tal procedimiento el IFE registró para el proceso electoral federal de 1994 un total de 934 visitantes extranjeros, de los cuales 777 asistieron a los comicios.

Además de la aceptación de los observadores internacionales, denominados "visitantes extranjeros", el proceso electoral mexicano fue objeto de la atención de varias organizaciones y despachos de consultores especializados en política exterior.

Tal fue el caso del informe que a solicitud del Consejo Coordinador Empresarial elaboró la firma norteamericana Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison, bajo la dirección de Theodore C. Sorensen quien fue asesor del presidente Nixon y miembro del Consejo de Seguridad Nacional de América Latina durante la guerra fría, realizó un análisis exhaustivo de la legislación electoral, de los procedimientos adoptados por el Consejo General del IFE para asegurar la limpieza y transparencia de los resultados.

⁶⁰ Artículo 82, párrafo 2, del COFIPE.

"Sorensen concluyó en su informe:

En fin de cuentas, si el nuevo sistema electoral mexicano se aplica, observa y acata enérgica y fielmente y, a nuestro juicio, una violación del mismo en una escala suficiente para afectar el resultado, sería extremadamente difícil de realizar, es más que adecuado para asegurar que el 21 de agosto la elección será substancialmente libre, limpia y honesta de acuerdo con los principios, las normas y los criterios internacionales generalmente aceptados".⁶¹

"Por su parte, la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU presentó a las autoridades mexicanas, informes tanto del resultado de su análisis del sistema electoral, como de su actividad de asistencia en México, con conclusiones positivas sobre el desarrollo del proceso electoral y con una serie de recomendaciones para la organización de la observación electoral en futuros comicios".⁶²

Cada una de las organizaciones de observadores presentó ante la opinión pública sus propias conclusiones. De entre ellas destacan Alianza Cívica, presenta a finales de 1994, revelan en su inconsistencia metodológica y sus contradictorias afirmaciones, la tensión interna de una organización de predominante filiación partidista que pretende realizar un ejercicio guiado por la imparcialidad.

2. MARCO CONSTITUCIONAL

A través de nuestra historia constitucional, podemos afirmar que las actividades políticas y las soluciones de los problemas políticos han correspondido

⁶¹ Instituto Federal Electoral, Las perspectivas para unas elecciones libres, limpias y honestas en México, México, IFE, 1994, p. 8.

⁶² Instituto Federal Electoral y Misión Técnica de la ONU, Análisis del sistema electoral mexicano, México, IFE, 1994, p. 22.

exclusivamente a los ciudadanos mexicanos de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 8º, 9º, 33, 39, 41 y 130 de nuestra Constitución.

La Constitución Política establece en sus disposiciones un conjunto de principios, instituciones y conceptos jurídicos que forman un cuerpo ordenado, coherente y unitario en lo que concierne a sus relaciones, efectos y finalidades.

Este conjunto de disposiciones constitucionales forman un sistema, las normas sustantivas, los instrumentos para hacerlas efectivas y la congruencia entre ambos con los fines que postulan y los resultados.

El sistema electoral de la Constitución está formado por varios principios fundamentales, de los que derivan instituciones, conceptos particulares y fines propios, con todo lo cual se forma un cuerpo jurídico orgánico, ordenado y coherente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define en su artículo 41 que la organización de las elecciones es una función estatal en la que participan los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, junto con los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, según lo disponga la ley. Esta función estatal de organizar las elecciones está encargada, por mandato constitucional del propio artículo 41, a un organismo público autónomo de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que es autoridad de la materia, es decir, al Instituto Federal Electoral, el cual está encargado de organizar las elecciones federales en el país.

El artículo 33 constitucional establece en su párrafo segundo que: "Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en asuntos políticos del país".

De lo anterior se infieren dos cosas: por una parte, que en el marco de las garantías individuales consagradas en la Constitución para mexicanos y

extranjeros, los visitantes extranjeros que vengan a nuestro país gozarán de libertad de tránsito, asentamiento e incluso expresión, pero siempre con las restricciones que establece el artículo 33 de la carta magna. Por otro lado, que dichos observadores estarán limitados por la Constitución y el COFIPE, a través del Instituto Federal Electoral, quien determina las bases y criterios a los que habrán de sujetarse los visitantes extranjeros, a través del Consejo General.

Nuestra legislación señala con claridad los derechos, limitaciones y prohibiciones; los principios fundamentales de nuestra Constitución constituyen y definen la estructura política de nuestro país, como lo son el principio de la soberanía, la supremacía constitucional y el de no intervención de los extranjeros en asuntos políticos.

3. LEY GENERAL DE POBLACIÓN

El fenómeno migratorio se ha constituido en uno de los desafíos más importantes de nuestro tiempo, por la magnitud y sus crecientes repercusiones en las relaciones internacionales y en la vida interna de las naciones.

En virtud de la complejidad del tema, es necesario hacer un recorrido histórico respecto a la legislación migratoria en México en este siglo, a efecto de poner de manifiesto la problemática social que ha enfrentado el Estado y que ha pretendido resolver a través de su legislación.

A partir del México independiente, predominó la idea de aprovechar los recursos naturales atrayendo a población extranjera. Esta política ha ido evolucionando buscado que la admisión de extranjeros sea para contribuir al desarrollo económico y social del país.

A lo largo de nuestra historia se promulgaron leyes que concedían a los extranjeros que quisieran establecerse en territorio nacional, los mismos derechos que a los mexicanos, excluyendo los derechos políticos y la posibilidad de adquirir propiedad rústica. En este sentido, se establecieron reglas en la Ley de Extranjería y Naturalización del 28 de mayo de 1886.

La Ley de Inmigración de 1908 contenía normas para los inmigrantes y en particular para aquellos que se acogieron a las condiciones establecidas en la Ley de Colonización de 1893. Incluye disposiciones para prohibir la entrada al país a extranjeros que tuviesen algún padecimiento contagioso, fuesen prófugos de la justicia, hubiesen cometido delitos sancionados por las leyes mexicanas o se convirtiesen en una carga pública por vagancia o malvivencia, configurándose con todo ello un esquema de criterios migratorios.

Con el transcurso del tiempo, la Ley de 1908 constituyó un obstáculo para regular adecuadamente el ingreso de extranjeros perniciosos al territorio nacional, lo que propiciaba diversas consecuencias en los ámbitos sociales, económicos y laborales.

En la Ley de Migración del 1 de junio de 1926, que derogó a la de 1908, se adoptó una política tendiente a proteger los intereses de la población mexicana y de la economía del país, se reglamenta la emigración y se organizaban los servicios de migración sobre bases más amplias.

A partir del 30 de agosto de 1930, el servicio migratorio estaría exclusivamente a cargo de la Secretaría de Gobernación que, entre otras atribuciones, ejercería la de investigar las causas de la emigración regional, su previsión y remedio y la de información e instrucción a los emigrantes, a fin de evitar dificultades en el exterior.

La diferencia cabal de lo que significa la calidad de no inmigrante y la de inmigrante, como se entiende actualmente, se dio en la Ley de Migración de 1930, al ofrecer, por primera vez, criterios claros en el orden demográfico, ya que presenta una distinción entre los motivos o propósitos de un extranjero al entrar al país y en particular cuando éste pretendía establecer su residencia. Fue en 1932 cuando se publicó el primer reglamento sobre una ley de migración.

Los antecedentes directos de las normas migratorias vigentes los encontramos en la Ley General de Población de 1947, que viene a amalgamar factores reales de movilidad demográfica derivados de la posguerra y principios humanitarios, que armonizó con el interés nacional.

Conceptualmente es el cuerpo legal que inspira las normas que nos rigen. En ella aparecen las tres calidades migratorias vigentes: no inmigrante, inmigrante e inmigrado, así como la definición de cada una de ellas, describiendo las características migratorias del no inmigrante y del inmigrante.

Los puntos más relevantes se manifiestan al ampliar los beneficios de asilo territorial a todos los extranjeros de bienes inmuebles, derechos reales sobre los mismos o acciones de empresas, para lo cual se requiere permiso previo de la Secretaría de Gobernación. Uno de los grandes avances consistió en la creación del delito por el que se sanciona a aquellos que lucran con las necesidades de los migrantes: los traficantes de indocumentados.

Esta norma ordena a las autoridades administrativas y judiciales, no dar curso a las gestiones que promuevan extranjeros si no comprueban su legal estancia en el territorio de la República, y sienta los principios fundamentales de los procedimientos administrativos, para regular la situación migratoria de aquéllos. Es necesario para la persecución de los delitos migratorios la querrela de la Secretaría de Gobernación.

En 1990 se incorporaron reformas a la Ley de 1974, para crear la característica migratoria de no inmigrante refugiado, ampliando el esquema de protección humanitaria para el perseguido y en unión de la figura ya existente de no inmigrante asilado; se proyecta internacionalmente como un cuerpo legal que supera cualquier convención que al efecto hubiese sido signada.

Las reformas del 22 de junio de 1992 establecen el Registro Nacional de Población y la clave única de Registro de Población, con la finalidad de registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad. Como un rendimiento del registro se expedirá la cédula de Identidad Ciudadana, como un documento indubitable para que el titular ejerza entre otros los derechos públicos que le confiere la ciudadanía; además, tendrá plena validez como medio de identificación ante las autoridades.

Durante la vigencia de esta ley, por decreto publicado el 19 de octubre de 1993, se creó el Instituto Nacional de Migración, órgano técnico desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyos objetivos son la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal interesadas.

Las reformas y adiciones a la Ley General de Población de 1974, publicadas el 8 de noviembre de 1996, se orientaron en tres objetivos:

A) Contribuir de manera permanente a la definición y actualización de una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente los flujos migratorios benéficos al país.

B) Ejercer una vigilancia eficaz en el territorio nacional, en un marco de respeto a la ley y a los derechos humanos de los migrantes.

C) Mejorar la calidad de los servicios, a través de la simplificación de trámites, la capacitación del personal, la modernización tecnológica, la colaboración interinstitucional y mejorar la cultura de servicio.

Las reformas y adiciones se agrupan en cinco apartados:

- Otorgar mayor protección a los derechos humanos;
- Proporcionar mayor seguridad jurídica a los trámites y procedimientos;
- Propiciar la integración familiar;
- Combatir con mayor rigor el tráfico de seres humanos;
- Adaptar las características y modalidades migratorias a las circunstancias actuales.

Las reformas otorgan facilidades adicionales a los estudiantes para que, siendo habitantes de las zonas fronterizas, tengan acceso y fluidos a nuestro territorio.

Cuando un conjunto de actividades, con un denominador común, son realizadas por extranjeros en territorio nacional, adquiriendo una significación real en los procesos migratorios, estas deben ser catalogadas como nuevas características migratorias, y en ese sentido ser incorporadas en texto de ley.

Esta exposición sucinta de los lineamientos esenciales de la legislación que han servido de base en este siglo a la política migratoria de una nación en continuo crecimiento, pretende poner en relieve algunos de los retos que plantean al Estado la gran complejidad y la intensa dinámica de los fenómenos poblacionales.⁶³

El extranjero goza de todas las garantías individuales establecidas por la Constitución, con las excepciones que la misma señala, pero a fin de que el

⁶³ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Compilación histórica de la legislación en México*, México, Coordinación de Planeación e Investigación del INM, 1996.

extranjero pueda internarse y permanecer legalmente en México, tendrá que cumplir con las disposiciones que determina la Ley General de Población.

"La Secretaría de Gobernación está encargada de formular y conducir la política demográfica, salvo lo relativo a la colonización, los asentamientos humanos y el turismo".⁶⁴

Finalmente, podemos darnos cuenta que al analizar la migración en materia electoral tenemos que referimos a la figura del visitante extranjero invitado, denominación que dio el legislador mexicano al extranjero que viene a conocer el proceso electoral mexicano mediante invitación expresa. La Ley General de Población es la norma jurídica que regula la condición jurídica de los extranjeros en nuestro país; podemos observar que para ser frente a esta figura el Instituto Nacional de Migración optó por atender a estos grupos a través de acuerdos tomados de manera conjunta con el Instituto Federal Electoral al regular su condición jurídica a través de la calidad migratoria de no inmigrantes visitantes invitados, una vez que fueran acreditados para tal efecto por la autoridad electoral.

Esta figura no fue incorporada a la legislación en materia por considerarse como un fenómeno transitorio; sin embargo, la presencia de los visitantes extranjeros en las elecciones de 1994 y 1997 se reguló a través de acuerdos tomados por nuestra autoridad, plasmada en circulares las cuales se anexan.

Ver anexos 1 y 2.

⁶⁴ Art. 25, fracc. XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Hasta 1946 la organización de las elecciones estuvo en manos de los alcaldes y jefes políticos regionales o locales, con autonomía de imponer reglas y prácticas propias, que a la postre devinieron totalmente infuncionales para las necesidades de conformación del Estado Nacional. Por eso en ese año se federalizó la estructura electoral, la Ley Federal Electoral promulgada el 7 de enero de 1946 suprimió los consejos de listas y los consejos municipales, vigentes desde 1918. "Esa ley anuló también el sistema de elecciones primarias y secundarias y convirtió al registro de electores permanentes en un órgano técnico indispensable para poder ejercer el voto".⁶⁵

Así fue creada por primera vez la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, lo mismo que las Comisiones Locales Electorales y el Consejo del Padrón Electoral. Los diputados realizarían la calificación de su elección y la del presidente; mientras que los senadores electos realizarían la propia.

La Comisión Federal de Vigilancia Electoral era presidida por el secretario de Gobernación, por otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos de mayor relevancia y de diferente ideología. "De esa manera, empezó una larga etapa, a la que Juan Molinar llamó "centralizadora", de la organización y vigilancia de los comicios".⁶⁶

En 1951 se ampliaron las facultades de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral al hacerla intervenir como el árbitro para la obtención del registro. Cambió su composición, incrementando a tres comisionados representantes de los partidos, y dejó al secretario de Gobernación como el único representante del Poder Ejecutivo. Se multiplicaron sus facultades de vigilancia en el proceso electoral, en materia de registro de partidos y para el otorgamiento de constancias de mayoría.

⁶⁵ Nuñez, Arturo, La reforma electoral de 1989-1990, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 15.

⁶⁶ Molinar, Juan, El tiempo de legitimidad, México, Cal y Arena, 1991, p. 56.

En 1963 se promovió y aceptó a los diputados de partido; en 1973 se creó la Comisión Federal Electoral para convertirla en organismo permanente. En su conformación todos los partidos adquieren voz y voto. El Registro Nacional de Electores se volvió una entidad administrativa autónoma. También se crearon secciones como células de la elección y base sobre la cual se construiría la lista de electores.

En 1977 se emitió la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en la que se depuró la definición y requisitos para ser partido. Se creó el área técnica de la Comisión Federal Electoral, como una secretaría propia, dando entrada a los partidos políticos registrados en igualdad de circunstancias; integrada por el secretario de Gobernación, un representante de la Cámara de Senadores, uno de la Cámara de Diputados, un representante por cada partido político con registro y un notario público. El Registro Nacional de Electores adquirió atribuciones relativas a la estadística y la geografía del territorio nacional.

En 1987 se introdujo el criterio de representación proporcional para los partidos políticos en la constitución misma de los órganos electorales, siendo un retroceso neto en comparación con la fórmula vigente desde 1977. En 1988, tras los resultados presentados, se generó la demanda de un órgano que garantizara imparcialidad.

En 1990 se emitió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se plantea un cambio importante en la forma de concebir a la institución que organizó las elecciones; ya no una instancia subsidiaria de la Secretaría de Gobernación, sino según la Constitución, un organismo autónomo, con personalidad y patrimonio propios. Así se dio nacimiento al Instituto Federal Electoral, cuya responsabilidad recae en organizar las elecciones. Las facultades del organismo electoral fueron ampliadas:

- 1) Elaborar el padrón electoral;
- 2) Preparar la jornada electoral;
- 3) Realizar escrutinio, cómputo y otorgamiento de constancias;
- 4) Tener a su cargo la capacitación electoral y la educación cívica;
- 5) Impresión de material electoral;
- 6) Atención a los derechos y prerrogativas de los partidos.

Se creó además un servicio profesional electoral, cuerpo nacional responsable de organizar las elecciones, se buscó introducir en él a personalidades sin predisposición partidista; los consejeros magistrados eran propuestos por el presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. El Consejo General del IFE quedaba conformado por los magistrados, el secretario de Gobernación, dos diputados y dos senadores (uno de la mayoría y otro de la primera minoría) y un número variable de representantes de los partidos que se fijarían de acuerdo con la votación anterior (1.5 a 10% un consejero; entre 10 y 20% dos consejeros; entre 20 y 30% tres consejeros; y el tope máximo cuatro consejeros más del 30%). Con esta fórmula se desarrollaron las elecciones de 1991.

En 1993, el Consejo General del IFE no modificó su composición, pero aumentaron sus facultades para designar al secretario general y a los directores ejecutivos del IFE y a los consejeros ciudadanos en los consejos locales. El cambio más importante estuvo en la integración de los órganos inferiores. El peso de los consejeros ciudadanos se convirtió en decisivo, mientras los vocales ejecutivos pasaron a ocupar sólo dos posiciones.

En 1994, los partidos tendrían un solo representante y dejaron de tener voto en el Consejo General; la figura de los consejeros magistrados se modificó y se convirtieron en consejeros ciudadanos, personas que no necesariamente debían ser abogados, propuestos por las fracciones de los partidos políticos en la Cámara de Diputados y aprobados por ellos en una votación calificada de las dos terceras partes; además se suprimió el voto de calidad al presidente del Consejo General.

Al no tener los partidos derecho al voto, el peso de los consejeros ciudadanos se incrementó de manera sustancial.

“La reforma de 1996 marcó un cambio trascendental dentro del ámbito electoral en los órganos y procedimientos electorales.

1. La ley suprime toda participación del gobierno en la organización de las elecciones, por lo que el secretario de Gobernación abandona la presidencia del Consejo General del IFE.
2. Se suprime la figura de la Dirección General, se crean las figuras de la Presidencia del Consejo General, la Secretaría Ejecutiva y los consejeros electorales.
3. El Consejo General reduce a nueve el número de consejeros con derecho a voz y voto, se mantiene la presencia del Poder Legislativo, con un representante por cada una de las fracciones parlamentarias; los partidos políticos mantienen un lugar en el Consejo General; el secretario ejecutivo concurre al Consejo, todos ellos con voz, pero sin voto.
4. Los consejeros electorales y el presidente del Consejo deben ser electos por el voto de al menos las dos terceras partes de los diputados presentes en la Cámara.

5. El secretario ejecutivo a su vez debe ser electo al menos por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General.
6. Se crean nuevas comisiones para permitir que los consejeros mantengan una evaluación más estrecha y permanente del trabajo ejecutivo del IFE; de fiscalización de los recursos de los partidos, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral, del servicio profesional electoral y de capacitación y educación cívica.
7. El Consejo General asume un mayor número de atribuciones; designar a los consejeros presidentes de los consejos locales y distritales, y también a los consejeros electorales locales; resolver sobre el otorgamiento de registro a las asociaciones políticas; determinar los topes máximos de campaña presidencial, etcétera.
8. En comparación con la secretaría general anterior, con la reforma crecen las funciones de la secretaría ejecutiva; corre a su cargo representar legalmente al Instituto, orientar y coordinar las acciones de la Dirección Ejecutiva y de las juntas locales y distritales.
9. Los directores ejecutivos, integrantes de la junta general ejecutiva, máximo órgano operativo del IFE, son nombrados en el Consejo General por las dos terceras partes de sus miembros con voto. La junta general ejecutiva es la encargada de proponer y llevar a cabo las políticas y los programas generales del Instituto.
10. Los 32 consejeros locales cambian su composición; un consejero presidente encabeza cada consejo y se convierte en vocal ejecutivo.

11. Los consejeros locales se componen además por seis consejeros electorales y por un representante de cada partido político.
12. Los vocales ejecutivos concurrirán a las sesiones con voz pero sin voto.
13. Entre sus nuevas atribuciones están: efectuar el cómputo de las elección de senadores de representación proporcional y nombrar las comisiones de consejeros que considere necesarias para su trabajo.
14. Los 300 consejeros distritales se integran bajo el mismo esquema que los locales. Los consejeros locales nombran a los consejeros distritales.
15. Para ganar mayor confianza e imparcialidad se adiciona un segundo sorteo a las listas de las cuales emergen los ciudadanos que se encargarán de las mesas directivas de casillas.
16. Como medida más de protección, las boletas utilizadas para la votación estarán adheridas a un talón con folio.
17. La lista nominal de electores definitiva incluirá la fotografía del ciudadano.
18. Se crea la figura de asistentes electorales, para auxiliar a las juntas distritales en la operación logística de la elección. Su incorporación se hará mediante convocatoria pública y previo examen de los consejos distritales.
19. Se asegura una licitación pública para la elaboración de la tinta indeleble. La ley fija los procedimientos para verificar su uso el día de la elección.
20. Se regula la elaboración de encuestas. El Consejo General las autoriza y hará los estudios para acreditar su carácter científico.

21. Las organizaciones de observadores quedan obligadas a presentar ante el IFE un informe sobre el financiamiento destinado a sus actividades de observación".⁶⁷

5. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Entre 1821 y 1977 la impartición de justicia en materia electoral estuvo a cargo del Colegio Electoral, que era una parte de la Cámara de Diputados, quien era la única instancia facultada para declarar la validez o nulidad de las elecciones federales tratándose de una autocalificación.

En 1977 se creó por primera vez el recurso de reclamación para impugnar los resultados en las elecciones federales reglamentado en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE). Dicho recurso se podía imponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, siendo poco afortunado ya que las resoluciones de la Corte no tenían efectos obligatorios para el Colegio Electoral. Durante largas décadas se generalizó que la Corte debía mantenerse alejada de cuestiones político-electorales.

No fue hasta 1986 cuando se suprimió la existencia de dicho recurso y se constituyó el conducto jurídico conocido como Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL).

El TRICOEL era un órgano autónomo administrativo y no de carácter jurisdiccional, por lo que se limitaba a revisar actos de naturaleza administrativa y no a resolver juicios en materia electoral. No contaba con salas u oficinas en otras partes del país, estaba integrado por siete magistrados numerarios y dos

⁶⁷ Woldenberg, José, *et. al.*, La reforma electoral de 1996, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 221-224.

supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos. En caso de ser aprobados se turnaba a la Cámara de Senadores; y en los recesos del Congreso de la Unión la Comisión permanente hacía el nombramiento de los magistrados.

La legislación contemplaba dos tipos de recursos, el de reclamación y el de queja, siendo más importante el segundo, ya que se podía solicitar la unidad de la elección en determinadas casillas o en un distrito electoral. Sin embargo, las resoluciones tenían el carácter de inatacables, pero no definitivas, por lo cual su sentido podía ser modificado por el Colegio Electoral.

En 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) regulándose el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los nuevos medios de impugnación. En esta reforma se adquiere el carácter jurisdiccional permanente y descentralizado; además, se incorpora en el texto constitucional en el artículo 41 todo lo relacionado con la materia electoral, quedando lo relativo a elecciones en el artículo 60 constitucional.

El TRIFE contaba con una sala central y cuatro salas regionales, permitiendo una mejor operación en todo el territorio nacional. Durante los procesos electorales la sala central se integraba por cinco magistrados, y cada sala regional por tres. Su nombramiento era realizado por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República.

En 1993 se llevó a cabo una nueva reforma, quedando a cargo la integración del TRIFE por los tres poderes de la Unión y se contaba con una sala de segunda instancia, otorgándose la calidad de definitivas e inatacables. Los recursos en materia de lo contencioso electoral eran cuatro, uno de carácter administrativo y tres de carácter jurisdiccional. El primero de ellos se denominaba "recurso de revisión", y era resuelto por el IFE, mientras que los tres restantes se

denominaban "recurso de apelación", "inconformidad" y "de reconsideración", correspondían al IFE.

El recurso de apelación podía ser presentado por los ciudadanos, partidos políticos o agrupaciones políticas; los actos reclamables por esta vía eran diferentes en los procesos electorales que en el tiempo que transcurría entre dos elecciones, refiriéndose básicamente a los actos de autoridad electoral emitidos por diferentes órganos del IFE.

El recurso de inconformidad era el más importante, ya que constituía el mecanismo por el cual los partidos políticos podían impugnar los resultados electorales.

El recurso de reconsideración se presentaba ante la segunda instancia y servía para impugnar las resoluciones del propio tribunal contra las declaraciones de validez y el otorgamiento de constancias y asignación de diputados o senadores. Lo anterior constituía un instrumento para solicitar la revisión de sus propias resoluciones cuando trataran de los actos últimos de validación de elecciones finalizando con ello la autocalificación por parte de los diputados, no así del presidente de la República.

En 1996 se reformó el COFIPE dando lugar a las siguientes modificaciones. En primera instancia, las referencias constitucionales al órgano responsable dejaron de formar parte del artículo 41 constitucional, en donde el nuevo sistema de impugnaciones tiene por objeto garantizar la legalidad y constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales buscando garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

El Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación, convirtiéndose en un órgano especializado de ese poder y dejando su naturaleza

autónoma, constituyendo la autoridad jurisdiccional máxima en materia electoral, salvo en los casos de acciones de inconstitucionalidad.

La regulación constitucional de este nuevo órgano en materia electoral se estableció en el artículo 99 de la Constitución Política, y la reglamentación de su organización y estructura se delegó a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De esta forma se derogó el libro sexto del COFIPE, en el que se contemplaban las disposiciones del Tribunal Federal Electoral.

Asimismo, se creó una nueva instancia dentro del Tribunal denominada Comisión de Administración, integrada por el presidente del Tribunal, un magistrado de la Sala Superior y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal, teniendo a su cargo la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal. A partir de esta fecha la integración quedará en manos del Poder Judicial y Poder Legislativo.

La organización del Tribunal Electoral se divide en dos salas, una Sala Superior y Salas Regionales. La Sala Superior (antes sala de segunda instancia) está integrada por siete magistrados electorales, mismos que elegirán a su presidente. El nombramiento de los magistrados electorales que integran la Sala Superior y las regionales recae en el Senado de la República por el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes y en su receso, por la Comisión Permanente a propuesta de la Suprema Corte.

El Tribunal Electoral conocerá y resolverá sobre cinco diferentes tipos de impugnaciones: las dos primeras se refieren a las elecciones federales de diputados, senadores y presidente de la República (además de realizar el cómputo final, la declaración de validez de la elección y la declaratoria del presidente electo); las dos siguientes son sobre actos y resoluciones de autoridades federales violatorias de normas constitucionales o legales y de autoridades locales sobre la organización y la calificación electoral o controversia que surja con motivo de las mismas. La última se refiere a actos y resoluciones

que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos, de votar, ser votado y la filiación libre y pacífica conforme al derecho individual de asociación.

El Tribunal Electoral conocerá y resolverá sobre los conflictos laborales entre este órgano y sus servidores y los del IFE con los suyos, siendo competente para determinar e imponer sanciones en todas estas materias.

La Suprema Corte de Justicia conocerá y resolverá sobre acciones de inconstitucionalidad de normas de carácter general en materia electoral. Puede surgir una contradicción entre las tesis sustentadas entre el Tribunal Electoral y las Salas de la Suprema Corte, para lo cual se incluyó que el derecho de los ministros, las salas o las partes para denunciar la contradicción y la competencia del pleno de la Corte para resolverla.

6. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

La legislación electoral mexicana es restrictiva y prohibitiva, pues establece que sólo los mexicanos podrán desempeñar la función de observación de nuestras elecciones.

De acuerdo con la opinión del maestro Guillermo Cabanellas, la ley electoral es considerada como: "Toda norma positiva que desenvuelve los preceptos constitucionales relativos a las personas elegibles y electoras, a la presentación de candidatos, a la formación de los colegios y mesas electorales, a la emisión del sufragio, al escrutinio de la votación, a las penas, por irregularidades o violencias relacionadas con las elecciones".⁶⁸

⁶⁸ Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Madrid, Editorial Heliasta, Tomo V, 1990, p. 161.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales está estructurado en siete libros, dividido en títulos y capítulos, e introduce una nueva técnica legislativa al agrupar y numerar los párrafos de cada artículo, con el fin de facilitar la consulta. Los primeros siete libros han sido ordenados bajo criterios de secuencia temática y cronológica del proceso electoral federal. El libro octavo regula la elección de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Libro primero. Se refiere a la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, mantiene la tradición de una legislación electoral al señalar el objeto del ordenamiento, los derechos y obligaciones políticos de los ciudadanos y los sistemas electorales para la conformación de los órganos de gobierno.

Libro segundo. Su propósito es consolidar y fortalecer el sistema de partidos, y para ello se prescinde de la figura de asociación política nacional. Por otra parte, se sistematizan los requisitos y trámites para la construcción y registro de partidos políticos.

Libro tercero. Parte de la base establecida en el artículo 41 de la Constitución, y propone la creación del Instituto Federal Electoral como el organismo encargado de la función estatal de organizar elecciones, autónomo en sus decisiones y con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Libro cuarto. Contiene las disposiciones sobre los procedimientos para prestar el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos y para instituir el Servicio Profesional Electoral.

Libro quinto. Regula el proceso electoral, se norman en forma detallada las campañas electorales, acotando y reduciendo su duración. Prevé que, para desempeñar los cargos en las mesas directivas de casillas, se requerirá que los

ciudadanos se capaciten en los cursos especiales impartidos por las juntas distritales ejecutivas.

Libro sexto y séptimo. Derogados en las reforma de 1996.

Libro octavo. Regula la elección de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los requisitos de elegibilidad; los resultados electorales; las constancias de mayoría y validez de las asignaciones por representación proporcional y el sistema de impugnación.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales constituye un avance en el camino al perfeccionamiento de la democracia; es el resultado de la acumulación de experiencias en materia de comicios y en la tarea de diálogo y concentración de las fuerzas políticas del país.

Las diversas reformas han permitido la ampliación del derecho al sufragio, la construcción de un sistema de partidos, una mayor y más plural participación ciudadana en la representación nacional, así como la consolidación del carácter institucional de las autoridades electorales.

Las nuevas condiciones de la lucha política están caracterizadas por una creciente participación ciudadana y una competencia electoral intensa entre los partidos políticos, por lo cual las reformas y adiciones mencionadas son ya un derecho vigente, lo que obliga a actualizar la legislación en materia electoral para que responda a las profundas innovaciones introducidas al marco constitucional y regule el ámbito político electoral.

En el artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo se regula la presencia de observadores nacionales. En la fracción tercera del citado artículo se establece que: "Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de las actividades electorales durante la

jornada electoral, en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada proceso electoral de acuerdo con las bases siguientes:

- a) Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral;
- b) Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su credencial para votar con fotografía, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna;
- c) La acreditación deberá solicitarse ante la Junta Local correspondiente.

En los otros incisos se establece una serie de prohibiciones sobre los observadores nacionales, entre ellas hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos y declarar el triunfo de partidos políticos o candidato alguno.

Esta serie de prohibiciones culminan con una virtual invalidación del ejercicio de los observadores nacionales. En el inciso f) del mismo artículo se recalca que en ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

7. PROCESO LEGISLATIVO DE LA ADICIÓN DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTICULO 82 DEL COFIPE

La mayoría de los partidos políticos firmaron en enero de 1994, el "Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia"; entre los cuales se encontraba la propuesta para permitir la observación internacional de elecciones en los comicios de agosto de 1994. Las pláticas se enfocaron a la importancia de esta figura para contribuir como un elemento adicional que coadyuvaría a fortalecer la limpieza electoral; sin embargo, fue necesario modificar la categoría de observador internacional, por considerarse a esta figura exclusiva de los mexicanos; por esta razón se pensó que lo adecuado era la figura del visitante, siendo el Consejo General del IFE el responsable de fijar los lineamientos en que habrían de actuar.

La iniciativa con proyecto de decreto fue presentada por los tres principales partidos políticos, el 24 de marzo de 1994, misma que fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen; en ese proyecto se adiciona un párrafo 2 al artículo 82 del COFIPE, entre otros, quedando como sigue:

"Artículo 82

2. El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en los que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas".⁶⁹

A continuación se presentan las diferentes posturas adoptadas por los partidos políticos.

⁶⁹ Véase COFIPE, 1996, art. 82.

La representación del PAN señaló que: "Cuando la observación se realiza por agrupaciones serias, se contribuye en el esfuerzo democrático como un elemento más para inhibir conductas ilícitas que deban ser sancionadas y reconocidas".

La postura del PPS hizo referencia al artículo 33 constitucional: "Este artículo constitucional no se conjuga con el texto del párrafo segundo del artículo 82 del proyecto, para que personas de otras nacionalidades acudan a nuestro país en carácter de visitantes para presenciar los comicios".

Por su parte, el PARM señaló que: "Los visitantes extranjeros no pueden acudir a esta contienda bajo la categoría de observadores sino como visitantes, cuyo objeto es ser informados sobre los acontecimientos, o bien, bajo invitación sustentada en bases y criterios en los que habrá de atenderse e informar a dichas personalidades como una muestra de política exterior que impera en el marco de la diplomacia mexicana".

El grupo parlamentario del PRFCN expresó que: "Se pretendía introducir un segundo párrafo en el artículo 82, con el fin de darle legalidad a la figura de visitantes extranjeros. El Consejo General del IFE los podrá invitar. Este cuerpo definirá las bases y criterios con los que se conducirían los observadores foráneos. ¡Que ingenuidad, visitantes extranjeros que observarán, vigilarán y calificarán nuestros procesos internos!, ¡Cuánto desacato a nuestra experiencia histórica!, ¡Amnesia imperdonable que ofende a nuestra soberanía nacional!".

El grupo parlamentario del PRI expresó que: "La sociedad, los ciudadanos mexicanos, los observadores políticos, tienen ya un espacio privilegiado para dar testimonio al proceso electoral. Esto tiene que ver con una señal promisorio que la Secretaría de Gobernación hace a las Naciones Unidas, para que este cuerpo internacional, este cuerpo de convivencia pacífica política quiere regir las mejores relaciones entre las naciones, puede enviar representantes a observar, a verificar, a participar en las diversas etapas del proceso electoral. Este signo, este gesto de

voluntad política, debe abrir nuestros procesos políticos a la observación internacional. No lo podemos sino saludar como voluntad de contribuir a crear un clima político adecuado no solamente el día de las elecciones, sino en todo este proceso previo. Quien diga que la inclusión de los observadores electorales no es un paso significativo en la democracia mexicana, me parece que está haciendo un juicio sin fundamentos⁷.

La LV Legislatura, en su segundo periodo ordinario de sesiones, aprobó el 10 de mayo de 1994, la adición al párrafo 2 del artículo 82 del COPIFE, cuya votación se hizo en conjunto por todos los artículos reformados, derogados y adicionados, quedando 266 votos en pro y solo 6 en contra. El decreto se publicó el 18 de mayo de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Ver anexos 4, 5, 6, y 7.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS EN MÉXICO

En las últimas dos décadas y muy especialmente durante el último lustro de los 80, hemos sido testigos de un vigoroso proceso de resurgimiento, desarrollo y consolidación de las instituciones, los procedimientos y las prácticas que le son inherentes a la democracia representativa, a un nivel de extensión y profundidad que no tiene precedente en la historia mundial contemporánea.

Este proceso comprende tanto a un amplio y heterogéneo haz de experiencias de transición desde regímenes autoritarios o totalitarios hacia otros de carácter democrático, pero también a variadas experiencias de reforma y cambio político donde se han logrado consolidar y perfeccionar instituciones democráticas preexistentes.

Considerado en su conjunto, este proceso se inicia a mediados de la década de los 70 con el derrumbe de los regímenes autoritarios de España, Grecia y Portugal y alcanza uno de sus momentos culminantes con la exploración de diversas alternativas democratizadoras en la Europa Central y del Este a finales de la década de los 80.

Sin lugar a duda, América Latina ha constituido y representado un espacio privilegiado del proceso democratizador a nivel internacional. En la mayoría de los países del continente este proceso ha significado el resurgimiento de instituciones y prácticas democráticas, o bien su consolidación y perfeccionamiento.

En todo caso y cualquiera que sea el tipo de modalidad o experiencia democratizadora, es claro que esta tendencia general da cuenta de una renovada convicción y certidumbre en la democracia como régimen superior de

organización, convivencia y participación política de una revalorización de las instituciones y prácticas democráticas como modelo jurídicamente válido y socialmente legítimo para el acceso, distribución, ejercicio y fiscalización del poder político.

El renovado auge de los ideales democráticos en el mundo, su efectiva concreción en instituciones y prácticas políticas, constituye sin duda un fenómeno pluridimensional en cuya ocurrencia convergen numerosas causas, seguramente determinadas por las circunstancias de cada sociedad.

Sin embargo, es importante tomar en consideración que ese auge se da en un contexto global signado por el predominio de los nuevos procesos de apertura, que si bien tienen su referente fundamental en el plano financiero y comercial, también impactan y generan efectos concretos en los ámbitos jurídico-institucional y socio-político.

Así, la naturaleza, contenido y atributos de las normas que regulan la elección de los órganos de poder, en tanto instancia y momento que condensa el proceso de institucionalización y aceptación del juego democrático y se constituye en la fuente originaria de legitimación del poder político dentro de un sistema democrático, se convierten en objeto privilegiado de la reflexión y el debate político de nuestro tiempo.

No es extraño que a la par de este proceso de rejerarquización de la democracia representativa a través de los procesos electorales, hayan empezado a surgir o desarrollarse múltiples organismos e instituciones especializados, encargados de su organización y vigilancia, dando como resultado que las actividades de asistencia y cooperación técnica-electoral a nivel bilateral, regional o

internacional se empiecen a multiplicar y a convertir en objeto especializado de atención.⁷⁰

1. ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE ATENCIÓN A LOS VISITANTES EXTRANJEROS EN LAS ELECCIONES DE 1994

Toda vez que el fenómeno de la observación electoral internacional en México representaba un hecho inédito en la historia político-jurídico del país, el Instituto Federal Electoral valoró la necesidad de instrumentar y diseñar una estrategia de acercamiento progresivo con una comunidad Internacional especializada. Una etapa de consolidación de los vínculos construidos con dichos actores, y finalmente la creación de mecanismos permanentes de comunicación, por lo que se procedió a promover la imagen institucional del IFE ante la comunidad internacional dando a conocer la organización, funcionamiento, programas fundamentales y desarrollo tecnológico de la organización electoral.

Se fortaleció el conocimiento del sistema electoral mexicano a nivel internacional para coadyuvar a su debida valoración entre los sectores interesados en el intercambio, asistencia y cooperación electoral internacional.

Se estableció un sistema de información institucional, permanente y sistemático, hacia la comunidad política internacional sobre la organización y funcionamiento del IFE y sus programas fundamentales; la evolución de la reforma político-electoral y los mecanismos de preparación, realización y calificación de los comicios federales de 1994.

Se pretendió seguir de manera permanente los principales acontecimientos de carácter político, económico y social que acontecen en el mundo, para que el

⁷⁰ Instituto Federal Electoral, Ingreso del IFE y TFE a la Unión Interamericana de Organismos Electorales, México, IFE y TFE, 1996, pp. 5-7.

Instituto Federal Electoral se mantenga actualizado en la dinámica de los acontecimientos que pudiesen afectar su realidad y fortalecer su desarrollo político.

1. En cuanto a la etapa de planeación y acercamiento, se implementó una intensa acción de comunicación institucional basada en los siguientes objetivos:

- Ubicación y selección de los organismos e instituciones más relevantes de la comunidad internacional especializada.
- Promoción y difusión de los objetivos y principios del Instituto.
- Elaboración de productos de información institucional en los centros y organizaciones de la comunidad internacional más relevantes, tales como: la estructura y organización del Instituto Federal Electoral; el sistema electoral mexicano, características básicas; reforma político-electoral 1993, sentido, contenido y alcances; el Registro Federal de Electores; Programa Nacional de Credencial para Votar con Fotografía; Régimen jurídico de los partidos políticos; Segunda sesión ordinaria del Consejo General; Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia; Límites de los gastos de campaña en elecciones federales.

El Instituto realizó también para este mismo fin dentro de sus instalaciones doce eventos informativos con la finalidad de que organismos de la comunidad política internacional tuvieran un mejor y más amplio conocimiento de la estructura y funcionamiento del IFE, así como de sus programas más relevantes.

Por otra parte, el Instituto Federal Electoral tuvo presencia en cuatro foros mundiales donde se intercambiaron reflexiones técnico-electorales y se abordaron diferentes temas de la materia desde una perspectiva comparada.

Se organizó en las instalaciones del IFE un seminario sobre Democracia y Procesos Electorales con el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales de los Estados Unidos de América. Se abordaron temas referentes a las condiciones de competencia electoral dentro los partidos políticos, la integración y funcionamiento de los órganos electorales y, los ámbitos y niveles de cooperación internacional en el marco electoral.

2. En la etapa de consolidación se hicieron vínculos y relaciones que en perspectiva han sido de gran utilidad para el fortalecimiento institucional del IFE en sus áreas sustantivas, como en la vinculación y comunicación permanente con la comunidad especializada, la elaboración de productos informativos, la difusión permanente de la información institucional.

Se elaboraron y distribuyeron ocho documentos cuyos contenidos básicos plasman información más detallada de los diferentes ámbitos del sistema electoral mexicano así como los avances y adecuaciones más relevantes que se implementaron en diferentes áreas de la organización electoral de cara a la celebración de los comicios federales de 1994, entre los que destacan los siguientes:

- Modificaciones en la integración de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral.
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores durante la jornada electoral.
- Bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal.

- Guía de información sobre el sistema electoral mexicano y las elecciones federales de 1994.
- Reformas político-electorales 1989-1994, sentido, contenido y alcances.
- Informe del Consejo Técnico de Vigilancia sobre la Auditoría Externa al Padrón Electoral.
- Argumentos de los consejeros ciudadanos en relación al Padrón Electoral de México.

En la sede del Instituto se realizaron 13 encuentros, reuniones y visitas de diversos grupos de la comunidad política internacional; e incluso de algunas organizaciones nacionales.

Fuera del país el IFE mantuvo una importante participación dentro de conferencias y foros especializados en el área electoral, reafirmando en cada uno de ellos el enorme interés que despertaban los comicios federales de 1994 en todo el mundo.

Como producto de la profunda interdependencia y el estrecho vínculo comunicacional alcanzado con las autoridades electorales de Estados Unidos y Canadá, a incitativa de México, se propuso llevar a cabo la "Primera Conferencia Trilateral sobre Sistemas Electorales de América del Norte". El evento tuvo lugar del 6 al 8 de abril de 1994 en las instalaciones del IFE. Las instituciones participantes fueron las autoridades electorales de los tres países: Elections Canada, por parte de Canadá; The Federal Electoral Commission, por parte de Estados Unidos; y el Instituto Federal Electoral por parte de México. Adicionalmente se contó con la presencia del organismo especializado. The

International Foundation or Electoral Systems, quien participó como secretario ejecutivo de la conferencia.

Los temas que se abordaron en el encuentro giraron en torno a la estructura, administración de la organización electoral; sistemas para la identificación y el registro de los votantes; campañas y financiamiento de los partidos políticos; reclutamiento y capacitación del personal del servicio electoral; programa de educación cívica; sistemas de cómputo y reporte de resultados; niveles de comunicación y cooperación institucional.

La función operativa más importante de esta etapa fue la eficaz y oportuna difusión informativa de los resultados más significativos de las políticas y acciones logradas por el IFE en su etapa inmediata y posterior a la jornada electoral.

El proceso de acercamiento y consolidación de las relaciones internacionales del Instituto Federal Electoral generaron una amplia respuesta e interés de parte de la comunidad internacional en cuanto a la celebración de los comicios federales de 1994.

Las políticas de acción más relevantes que se operaron durante la etapa de obtención de resultados consistieron básicamente en la intensificación de la estrategia informativa de niveles:

1. Información documental de los aspectos más relevantes de la organización electoral del proceso del 21 de agosto de 1994.
2. Instauración de un servicio especial de monitoreo de los resultados preliminares dados a conocer por el IFE para las representaciones diplomáticas de México en otros países.

La operación de estas políticas las realizó el Instituto Federal Electoral en la celebración de quince eventos durante los meses de julio y agosto dirigidos, incluso a sectores y organismos nacionales, con el propósito de coadyuvar con la importante función de difusión e información en materia electoral realizada por las representaciones diplomáticas de México en el extranjero.

El Instituto Federal Electoral previó brindar un servicio informativo especial durante la primera semana posterior a la celebración de la jornada electoral. El servicio tuvo como finalidad proveer un flujo sistemático, puntual y oportuno de información más relevante, así como establecer un canal directo de comunicación y consulta al servicio de las misiones diplomáticas.

Durante el período comprendido entre el 21 y 28 de agosto de 1994, se emitieron en total veinticinco reportes que contenían los cortes informativos del "Programa de Resultados Preliminares", en intervalos regulares de tres a cinco horas. El 29 de agosto dieron a conocer los resultados definitivos de los comicios federales del 21 de agosto dados a conocer por el Consejo General del IFE.

"Complementariamente a la estrategia informativa de resultados preliminares, el Instituto Federal Electoral se encargó de la distribución de dos informes especializados acerca del Sistema Electoral Mexicano, el primero elaborado por el doctor Theodore C. Sorensen",⁷¹ prestigiado académico norteamericano; y el segundo por la Misión de Asistencia Técnica de Naciones Unidas de México.

La conclusión general de éste informe fue la siguiente: "El nuevo sistema electoral mexicano se hace cumplir en forma enérgica y fiel, por lo que resultaría sumamente difícil una evasión o violación en una escala suficiente como para afectar el resultado de las elecciones, es más que adecuado para garantizar una

⁷¹ *Ibidem*, p. 45.

lección esencialmente libre, limpia, honesta de conformidad con principios, normas y criterios internacionales generalmente aceptados.⁷²

2. INFORME TÉCNICO SOBRE EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO DE NACIONES UNIDAS 1994

Como una acción sin precedentes en la historia electoral mexicana se inició un proceso de vinculación del Instituto Federal Electoral con la Organización de Naciones Unidas a través de la implementación de un programa especial de asistencia técnica electoral.

El primer paso que coadyuvó a la materialización de este hecho fue la visita del director de la Unidad de Asistencia Electoral de la Organización de Naciones Unidas, doctor Horacio Boneo y el señor Dong Nguyen, oficial de la Unidad de Asistencia Electoral al IFE. El encuentro se efectuó durante el 25 y 26 de abril de 1994.

El propósito de la visita fue informarse sobre el sistema electoral mexicano y las preocupaciones para el próximo evento electoral del 21 de agosto. A esos efectos, recibieron detalladas presentaciones de las autoridades electorales, y mantuvieron extensas entrevistas con autoridades del Poder Ejecutivo; Senado; Cámara de Diputados; representantes de partidos políticos y personalidades que se han ocupado de temas electorales, algunas de las cuales se encargaron de organizar redes nacionales de observadores.

Los representantes de la ONU describieron las alternativas de acción posible para prestar apoyo al proceso electoral que dependían de la existencia de contribuciones voluntarias al Fideicomiso para Observación Electoral, en la

⁷²Coordinación de Asuntos Internacionales (CAI), Origen, evolución y retos de la política internacional del IFE, México, IFE, 1994.

medida en que los recursos presupuestarios existentes o las disponibilidades del Fideicomiso no posibilitaban operaciones de la magnitud de las propuestas hecha por México, es decir, no podrían efectuar una observación del proceso electoral similar al hecho en otros Estados miembros, en función de las características de la situación y el tiempo disponible; por lo que consideraron la viabilidad y utilidad de un enfoque centrado en grupos nacionales de observación, a los que sería posible prestar apoyo técnico y material, y testimoniar el apego de sus actividades a criterios de imparcialidad, profesionalidad y objetividad. Se sugirió la posibilidad de una evaluación global del sistema electoral mexicano, que podría contribuir a su mejor conocimiento y credibilidad, ya que con las nuevas reformas al sistema electoral se aprobó la figura de visitantes extranjeros que posibilitará la formulación de invitaciones a personalidades e instituciones extranjeras, las cuales podrían también seguir el proceso electoral en todas sus etapas.

Por lo anterior, surgió la incitativa para que se iniciara un programa de colaboración con dicha organización en dos niveles de cooperación, la implementación de un programa de asistencia técnica a grupos nacionales de observación electoral, y la elaboración de un informe acerca del sistema electoral mexicano, realizado por un grupo de expertos.

La misión de expertos estuvo encabezada por el señor Juan Ignacio García, director del Servicio Electoral de Chile; el señor Cecilio Ortiz Blanco, consejero legal del Ministerio del Interior de España; y el señor Luis Camilo Osorio, registrador Nacional Electoral y del Registro Civil de Colombia.

Como resultado de un primer acercamiento llevado a cabo entre catorce organizaciones no gubernamentales mexicanas de observación electoral y el equipo de asistencia técnica de naciones unidas, para conformarse un grupo de cuarenta y tres expertos en la materia.

El equipo de expertos tenían amplios conocimientos en educación cívica, observación, medios masivos, relaciones con las organizaciones, encuestas de opinión, logística, operaciones y legislación electoral. Además de contar con treinta y cuatro coordinadores regionales distribuidos en todas las entidades federativas del país.

El programa de capacitación empleado por el equipo de expertos tuvo como finalidad otorgar los instrumentos técnicos, organizaciones y operativos básicos para que las organizaciones nacionales obtuvieran una observación confiable y profesional, de acuerdo con los estándares internacionalmente aceptados. Las áreas de capacitación donde se concentró la asesoría fue la siguiente:

- Logística y operaciones sobre la observación electoral.

- Metodología de la observación electoral.

- Educación cívica y el votante (experiencia en otros países).

- Metodología para un análisis de la cobertura de las elecciones por los medios de comunicación.

- Procedimientos administrativos.

- El sistema electoral mexicano.

- Implementación de las reformas electorales.

- Programas de capacitación y procedimientos de acreditación del IFE.

- Presentación por las ONG's de sus planes de observación.

Las organizaciones nacionales que recibieron capacitación del equipo de expertos de Naciones Unidas se caracterizaron por pertenecer a la más amplia pluralidad ideológica y política. Dichas organizaciones fueron:

1. Alianza Cívica-Observación
2. Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo
3. Asociación Cultural Gran Logia Valle de México
4. Asociación Nacional Cívica Femenina
5. Centro Cívico de Solidaridad
6. Centro de Estudios y Promoción Social
7. Club de Rotarios de la Ciudad de México
8. Comisión Mexicana de Derechos Humanos
9. Confederación Patronal de la República Mexicana
10. Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos
11. Fundación para la Democracia
12. Instituto de Estudios para la Transición Democrática
13. Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio
14. Presencia Ciudadana
15. Colegio Nacional de Licenciados en Administración
16. Consejo Nacional de Egresados de Postrado en Derecho

La misión tuvo por objeto preparar un análisis detallado del régimen electoral mexicano, con particular énfasis en su grado de transparencia. El estudio se centró en particular en las reformas electorales de reciente adopción, los procedimientos establecidos para la verificación del padrón electoral, los mecanismos de prevención existentes en relación a posibles intentos de manipulación del voto, financiamiento de campañas electorales, selección de las autoridades electorales y los recursos judiciales o administrativos existentes.

La preparación del Informe por parte de la ONU se inició el 28 de junio cuando una Misión de Expertos empezó a tomar contacto con las principales autoridades

electorales del país, así como con representantes de los poderes públicos, partidos políticos y organizaciones civiles e intelectuales.

El trabajo de campo de la Misión de Expertos se caracterizó por las siguientes etapas; los primeros días estuvieron dedicados a conocer con amplitud y profundidad tanto la organización electoral federal, como la instancia jurisdiccional en la materia. Hubo amplias y largas sesiones para conocer los programas fundamentales que tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Federal Electoral, han desarrollado con miras a la elección del 21 de agosto.

Las sesiones de trabajo incluyeron los siguientes temas:

- Las reformas al sistema electoral mexicano;
- Organización y funcionamiento de la actual autoridad electoral;
- El papel de los consejeros ciudadanos;
- El registro federal de electores, padrón, programa credencial para votar con fotografía, programas para el mejoramiento de la calidad del padrón, órganos de vigilancia y participación de los partidos políticos, protección de los ciudadanos, auditorías al padrón;
- Organización y funcionamiento del servicio profesional electoral;
- Organización y logística electoral;
- Prerrogativas de los partidos políticos y condiciones de la contienda electoral;
- Programas de capacitación electoral y educación cívica;
- Programa de resultados preliminares;
- Política de comunicación social;
- Vinculación y cooperación internacional de la autoridad electoral; y
- Mecanismos del orden recursal para las elecciones federales.

Posteriormente pudieron entrevistarse con diferentes representantes del Poder Legislativo y Ejecutivo; así como con las dirigencias de los tres principales partidos políticos.

También se llevaron a cabo encuentros con dos organizaciones no gubernamentales que realizaron observación electoral el 21 de agosto: Alianza Cívica y Organización Nacional de Observadores Electorales del Magisterio.

Mención especial tiene la entrevista con el Consejo Técnico del Padrón Electoral.⁷³

3. REPORTE DE LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES EXTRANJERAS INVITADAS EN 1994

El Consorcio para la Investigación sobre México (PROFMEX), radicado en la ciudad de Berkeley, California, señaló que el voto se llevó a cabo en forma ordenada y organizada. Los académicos miembros de esta organización añadieron que en las casillas se vivió una situación de absoluta tranquilidad y que México está trascendiendo hacia un sistema multipartidista. Expresaron que los votantes demostraron madurez política al ser capaces de dividir el voto.

La delegación de la Internacional Socialista destacó el significativo esfuerzo de la sociedad mexicana, gobierno, partidos políticos y autoridades electorales para avanzar en forma positiva en el proceso de cambio y de perfeccionamiento de la democracia y de la garantía de la voluntad política de los ciudadanos. Señaló el alto grado de participación ciudadana en las urnas en un clima de tranquilidad y de compromiso cívico con la paz y la democracia.

Los miembros de la International Foundation for Electoral Systems (IFES) opinaron que en general el proceso se desarrolló adecuadamente bien y se logró

⁷³ Finalmente, a partir del 11 de julio, la Misión de Expertos de la ONU se dio a la tarea de iniciar la redacción del informe técnico, mismo que entregó formalmente al secretario de Gobernación y presidente del Consejo General del IFE el 20 de julio de 1994.

la mayoría de las metas establecidas por el IFE para unas elecciones transparentes. Manifestaron que los funcionarios electorales fueron bien capacitados y entrenados, y se generó un gran interés ciudadano en el proceso electoral que cristalizó en un porcentaje de participación sin precedente cercano al 78% de los electores. Señalaron que se presentaron algunas irregularidades cuya magnitud no parece afectar significativamente la votación nacional.

La delegación conjunta del Carter Center, el International Republican Institute y el National Democratic Institute for International Affairs expresaron en un informe preliminar, que la elección representa un avance significativo para el proceso democrático de México; se evidenció el alto grado de participación ciudadana y se mostró el compromiso de la población mexicana con la democracia. Señaló que los avances positivos como resultado de las eficientes reformas electorales, manifestaron su beneplácito por la creación de una Fiscalía de Delitos Electorales, y su conclusión fue que los problemas observados no demuestran haber afectado los resultados del proceso.

Recomendaron en forma respetuosa que se deben establecer mecanismos para una mayor y equilibrada cobertura de los medios de comunicación en el proceso electoral; que debe impulsarse el desarrollo de organizaciones cívicas; se debe atender con prontitud las denuncias electorales; deben tomarse medidas para que no se repita el problema de las casillas especiales y deben desarrollarse esfuerzos para asegurar la futura autonomía del Instituto Federal Electoral.

Asistió también a nuestro país una delegación conjunta integrada por miembros del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales; el Instituto Empresarial Americano; el Colegio William y Mary; de la Institución Brookings; de la Facultad de Asuntos Internacionales de la Universidad John Hopkins; del Centro Woodrow Wilson para Académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Georgetown; de la Universidad de Texas en Austin y de Diálogo Interamericano. Dicha delegación expresó que la conclusión de casi todas sus observaciones es

que la generalidad del proceso electoral fue apropiado, abierto y con una participación ciudadana muy amplia; así como, que los votantes esperaban su turno de forma ordenada y paciente, sus credenciales eran verificadas, llenaban sus boletas secretamente y después de votar sus dedos eran marcados con tinta indeleble. A estos visitantes les impresionó favorablemente la seriedad y cooperación con la que todos llevaron a cabo sus responsabilidades, incluyendo los "oficiales de casillas", representantes de partidos y ciudadanos. Coinciden también en que esta elección federal es la que ha tenido mayores garantías en la historia del país.

Algunos observadores invitados por Alianza Cívica como GRASSROOTS International, The International Visitors Statement Regarding the Elections, así como el Grupo de Visitantes Europeos y Latinoamericanos establecieron en sus informes sobre inconsistencias en las elecciones en Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Guanajuato, Quintana Roo, Chiapas, Tabasco, Puebla, Michoacán y Jalisco, en donde detectaron fallas en relación con personas que no estaban registradas en las listas nominales, a presiones por parte de personas presentes en las casillas, el voto no fue secreto, proselitismo el día de la elección; pero coincidieron con otras organizaciones que dichas inconsistencias no afectaban los resultados globales de las elecciones.⁷⁴

La mayoría de estos informes expresaron su beneplácito en relación con la alta participación ciudadana y que las deficiencias fueron mínimas en relación con la amplitud del proceso. Muchos de estos visitantes felicitaron al pueblo de México por su gran esfuerzo, e incluso establecieron que en las elecciones del 21 de agosto de 1994 se cumplieron con los estándares internacionales. En otro sentido hicieron una serie de recomendaciones en relación con las casillas especiales, con los medios de comunicación, autonomía absoluta del IFE, entre otros temas

⁷⁴ Instituto Federal Electoral, Principales notas periodísticas aparecidas en los diarios de mayor circulación nacional en torno a los visitantes extranjeros, México, Coordinación de Asuntos Internacionales, 1994.

que se están debatiendo en la "Reforma Política del Estado" que se está llevando a cabo con la participación de todos los partidos políticos y de las autoridades.

Después de las elecciones de 1994, la estrategia internacional cambio de manera significativa provocando un acelerado proceso de apertura institucional viendo la necesidad de abrir sus fronteras en busca de intercambios de información y experiencias de organismos internacionales con el fin de mejorar nuestro sistema electoral, originando el ingreso a organismos internacionales electorales como la UNIORE.

El ingreso de las máximas autoridades electorales de México a la Unión Interamericana de Organismos Electorales, resulta consecuente con los principios fundamentales que recoge y expresa hoy en día la democracia y la política exterior mexicana, da cuenta de un esfuerzo sostenido y de cambios cualitativos de gran trascendencia en la naturaleza y orientación del sistema, la organización y la justicia electoral.

El compromiso que se asumió al ingresar a este organismo fue principalmente el de aceptar la presencia de observadores electorales que fueran miembros de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), siempre y cuando exista invitación expresa por parte de la autoridad electoral mexicana.

4. ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE ATENCIÓN A LOS VISITANTES EXTRANJEROS EN LAS ELECCIONES DE 1997

Toda vez que la experiencia institucional de los comicios de 1994 se adecuaban a las necesidades de los comicios de 1997, en términos operativos el IFE no realizó cambios sustantivos en la estrategia de atención a los visitantes extranjeros. De hecho se emitió una convocatoria con características semejantes a la de 1994, se lograron acuerdos de cooperación interinstitucional con la

Secretaría de Relaciones Exteriores y con la Secretaría de Gobernación; lo más sobresaliente fue que se emitió nuevamente un reglamento que reguló las actividades de los visitantes extranjeros que estuviesen interesados en conocimiento de las elecciones de 1997.

Se paso de una percepción de aceptación en torno a los cambios y modificaciones del sistema electoral mexicano, a una virtual aprobación en torno a la nueva ley electoral de 1996 que garantizaba imparcialidad y autonomía, ya que dejaba de existir la presencia de la Secretaría de Gobernación conformándose el órgano directivo por ciudadanos de reconocida integridad .

La jornada electoral del 6 de julio dejó valiosas lecciones, pero la más significativa fue el cambio político-cultural que supone la recuperación de la confianza de la ciudadanía en el poder de su voto. Si bien este cambio no se produjo de un día para otro, es cierto que se dio un avance importante en la conciencia de nuestro país, producto de un gran esfuerzo de partidos, ciudadanos y gobierno, que va desde la constitución del IFE, del padrón electoral al inicio de la década de los 90's hasta la captación para los funcionarios de casilla que contaron nuestros sufragios.

Una parte importante de este proceso fue la "Reforma Política", la cual contó con el consenso de todas las fuerzas políticas en sus aspectos constitucionales, y de donde se derivó la llamada "ciudadanización del IFE", es decir, la ausencia del Poder Ejecutivo Federal de ese órgano y la reconstrucción de todos los órganos de Dirección encabezados por el Consejo General, los 32 consejos estatales y los 300 distritales, así como las nuevas reglas sobre recursos y medios.

El proceso electoral de 1997 marcó avances significativos dentro del sistema electoral mexicano, haciendo de este un proceso inédito, por varias razones. Fue el primero organizado por un Instituto Federal Electoral totalmente ciudadanizado en su máximo órgano de dirección, el Consejo General; significando la

consolidación de la vía electoral como método para lograr cambios; confirmó la pluralidad de la sociedad mexicana y consolidó un sistema multipartidista. La aceptación por parte de la ciudadanía fue notoria al existir muy pocos conflictos pos electorales, reflejando de esta manera la credibilidad del electorado.

La percepción de los procesos electorales por parte de los ciudadanos, analistas y observadores demuestra avances significativos. Gran parte del éxito se debió a que se supo conjugar el sistema profesional electoral que se venía desarrollando desde 1990, con el proceso de ciudadanización; además existió, un buen diseño institucional que dio mayor certeza, transparencia y garantías de imparcialidad al proceso, ya que logró combinar la supervisión y vigilancia, con la eficacia y el cumplimiento de las tareas electorales.

Dentro de este marco electoral, la participación de los visitantes extranjeros tuvo un papel importante, abrir las puertas a cualquier organismo internacional, gubernamental o no con el objetivo de demostrar que no existía nada que ocultar, y además, el fortalecer la credibilidad de nuestras elecciones dentro del contexto internacional se convirtió en una necesidad por las circunstancias que existían tanto de índole nacional como internacional.

Como se recordará, las autoridades electorales del país acreditaron a más de 390 visitantes extranjeros, entre ellos embajadores, personal diplomático adscrito en México, parlamentarios, funcionarios gubernamentales, expertos electorales, representantes de partidos políticos y miembros de organizaciones no gubernamentales.

Los visitantes provinieron de Alemania, Argentina, Aruba, Austria, Belice, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Guatemala, Honduras, Inglaterra, Italia, Japón, Nicaragua, Paraguay, Perú, Polonia, Puerto Rico, Suecia, Uruguay y Venezuela. Las

delegaciones más numerosas correspondieron a Estados Unidos con 212 y Canadá con 50.

De acuerdo con lo establecido en las bases 3a, 4a y 5a, los visitantes extranjeros disponían de un plazo que vencía el 21 de junio de 1997 para presentar sus solicitudes de acreditación, misma que tenía que hacerla llegar al presidente del Consejo General del IFE. Para tal efecto, la secretaría ejecutiva elaboró un formato especial que se envió en forma anexa a la convocatoria y que estuvo a disposición de los interesados en las oficinas de la secretaría ejecutiva, en los 32 consejos locales del IFE y en las embajadas y consulados de México en el extranjero.

Para otorgar las acreditaciones solicitadas al Consejo General del IFE fue necesario que las personas físicas o morales extranjeras interesadas reunieran los requisitos de gozar de reconocida integridad y prestigio en cualquier actividad vinculada en la materia político -electoral o en la promoción y defensa de los derechos humanos, no perseguir fines de lucro y acreditar plenamente la personalidad que ostentaban cuando representaban a alguna organización o institución.

Las personas extranjeras que presentaban su solicitud en tiempo y forma eran acreditadas por el Consejo General del IFE siempre que reunieran los requisitos previamente establecidos.

A efecto de dar cumplimiento con nuestra legislación en materia de población, la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración y en común acuerdo con el IFE, se encargó de documentar a los visitantes extranjeros, quienes se consideraron a las personas físicas extranjeras interesadas en conocer sobre las elecciones federales y que hubiesen sido acreditados previamente por el Consejo General del IFE de conformidad con el Acuerdo del Consejo General de ese organismo, por el que se establecieron las bases y

criterios con los que habría que atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudieron a conocer las modalidades del Proceso Electoral Federal de 1997, publicado el 24 de febrero de 1997.

Finalmente, de acuerdo con el Instituto Federal Electoral, la jornada electoral del 6 de julio fue presenciada por 396 visitantes extranjeros pertenecientes a 34 países, informó el Instituto Federal Electoral. Indicó que la delegación más grande correspondió a Estados Unidos, con 212 personalidades, seguido por Canadá con 50 y El Salvador con 20; así mismo, hubo presencia de Inglaterra con 11 visitantes, Puerto Rico con igual número, Costa Rica con nueve y Alemania con ocho, entre otros. El órgano electoral informó que se recibieron 418 solicitudes de visitantes, de las cuales 18 se tuvieron que desechar por no cumplir con los requisitos establecidos y dos más fueron denegadas, ya que los solicitantes, aunque radican en el extranjero eran mexicanos, y como tales podían participar como observadores electorales.

De acuerdo con estos lineamientos, fue como se reguló la estancia de los visitantes extranjeros en nuestro país hasta el 13 de julio de 1997.

5. REPORTE DE LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES EXTRANJERAS INVITADAS EN 1997

Si en términos operativos no se generó un gran cambio, en términos de las opiniones vertidas por los actores internacionales que presenciaron los comicios de 1997, si es posible observar un cambio cualitativo.

Los observadores del Instituto Republicano Internacionales (IRI) y de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) coincidieron en que el proceso electoral mexicano aporta importantes enseñanzas que deben ser tomadas en cuenta por aquellos pueblos que buscan ascender a mejores estadios

democráticos. Bill Jones, secretario de estado de Carolina, a nombre del Instituto Republicano Internacional, dijo que las elecciones pasadas marcan un importante avance en el proceso de transición democrática de México.

Las elecciones legislativas mexicanas celebradas el pasado 6 de julio, constituyen un importante paso en la institucionalización de la democracia, el Centro Carter, destacó que dichas elecciones representan un importante paso en el largo camino para institucionalizar la democracia por los mexicanos. En sus conclusiones destacó el orgullo demostrado por la gente, y su entusiasmo por participar en las elecciones, creyendo que su voto era secreto y contaba, como así fue, y el hecho de que los principales partidos estuvieron satisfechos con el proceso y los resultados.

En conferencia de prensa varios representantes de organizaciones no gubernamentales extranjeros dieron sus informes parciales sobre el proceso electoral, entre otros el director para el Programa México de Global Exchange (EU), Ted Lewis; Sel Burrows, de Inter-pares (Canadá); y Nolbert Georg de la Asociación para la Defensa de los Pueblos Amenazados (Alemania), coincidieron en que los comicios del 6 de julio representaron un parteaguas para el sistema electoral mexicano y se convirtieron en las contiendas más limpias en la historia de México; sin embargo denunciaron que algunos casos hubo coacción y compra de votos, principalmente en zonas rurales; destacaron que la presencia de efectivos del ejército en los estados de Chiapas y Guerrero inhibió la participación ciudadana en las urnas. En términos generales señalaron que las elecciones implicaron un importante avance en materia democrática, ya que a diferencia del pasado, los comicios estuvieron en manos de la ciudadanía y de la autoridad electoral independiente del gobierno.

El estadounidense Ted Lewis, representante de Global Exchange, calificó de positiva la actuación del Instituto Federal Electoral en su nueva fase de autonomía en relación con el gobierno.

Martin Needler, politólogo de la Universidad del Pacífico en California, Estados Unidos, aseguró que en términos generales las pasadas elecciones fueron limpias y su balance fue calificado de positivo.

Viridiana Patroni, de Canadá, destacó la existencia de importantes avances democráticos en México, resultado de las recientes reformas electorales, que en su consideración garantizó la elección más limpia en relación con los comicios anteriores. Indicó que por primera vez en muchos años el resultado de las elecciones no estuvieron en duda, lo que representa una conquista electoral de la sociedad mexicana que ahora debe impedir cualquier retroceso en la materia.

Por su parte, Sergio Aguayo, representante de Alianza Cívica, consideró que las elecciones del 6 de julio marcaron el fin del régimen autoritario en México en el que unos cuantos decidían por la mayoría. Destacó que el seguimiento de los comicios permitió tener una visión clara de los avances logrados y también de los vicios durante la jornada.

La Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPAL), manifestó que en todas las casillas electorales a las cuales asistió constató civilidad, un comportamiento democrático generalizado. Felicitó al pueblo mexicano por su vocación cívica y su gran participación en la jornada electoral del 6 de julio, y a los partidos políticos que contendieron por su apego a la ley electoral y el respeto a la voluntad demostrada en las votaciones. Manifestó su reconocimiento al Instituto Federal Electoral por haber contribuido con su profesionalismo a que la jornada se desarrollara de manera pacífica y transparente.

Por su parte, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), elogió, el orden, la paz, el ambiente de cordialidad y la buena organización de lo que llamaron una "Histórica, extraordinaria y significativa elección en México".

Destacaron el ambiente de cooperación y buena voluntad que notaron en casi todas las casillas, entre funcionarios de mesa y entre los representantes de los partidos políticos. Calificó la organización de las elecciones por parte del IFE como superior, y notaron que como resultado hubo muy poca gente esperando en las filas y casi todos los votantes pudieron ejercer sus derechos sin demora; así mismo, destacaron la participación de las mujeres.⁷⁵

6. REPERCUSIONES SOCIALES DE ESTA FIGURA TANTO EN EL ÁMBITO NACIONAL COMO EN EL INTERNACIONAL

Aunque esta práctica de observación no es nueva ni siquiera para nuestro país, ya que se llevaba a cabo cuando algunos extranjeros se internaban en el país, ya sea como periodistas, como investigadores o académicos inclusive durante las elecciones, el gobierno no había querido reconocerlos por el rechazo que existe ante cualquier presencia extranjera en la vida política nacional.

En los comicios electorales de 1994, esto se transformó cuando se legalizó esta figura para demostrar que las reformas a nuestras leyes y la creación de instituciones electorales cumplían con las condiciones adecuadas para la transmisión pacífica y transparente del poder, lo cual quería decir que México, al parecer, había avanzado por el camino de la democracia, tanto que aceptaba que nuestro proceso electoral fuera observado por nacionales y extranjeros en todas sus etapas.

Esta reforma contribuyó junto con otras que se crearon, a despertar un interés mayor por parte de la ciudadanía para participar en la vida política de México, por lo que la alentó por una parte y por otra creó un clima de confianza en las

⁷⁵ Instituto Federal Electoral, Principales notas periodísticas aparecidas en los diarios de mayor circulación nacional en torno a los visitantes extranjeros, México, Coordinación de Asuntos Internacionales, 1997.

instituciones, en nuestro sistema de gobierno y en nuestro propio país, que tanta falta nos hacía, lo cual se reflejó en la alta participación ciudadana que alcanzó un 74%, hecho sin precedentes en la historia de nuestro país, mismo que impacto a la comunidad internacional, y así lo expresaron en sus informes finales de la observación que hicieron en México.

Aunque para algunos, la observación de extranjeros fue más simbólica que otra cosa, pienso que si hubiera sido así, bien vale la pena que se siga practicando, siempre y cuando contribuya al perfeccionamiento de nuestros procesos electorales.

A nivel internacional tuvo implicaciones positivas, ya que el proceso electoral se llevó a cabo satisfactoriamente, aunque con algunas deficiencias cumplió con los estándares internacionales, lo cual demuestra un grado de avance en el sistema político del país y que junto con la apertura económica que había en esa época, impulsó la imagen de México en el exterior para que la comunidad internacional se interesara más en nuestro país, y se empezara a borrar un poco la imagen del fraude y de la violación a los derechos políticos.

Para Estados Unidos y Canadá, estas elecciones eran muy importantes, ya que siendo socios comerciales, cualquier problema político de México influía también de cierta forma en esos países, por lo que fueron los que más observadores enviaron, ya que cualquier incidente de fraude perjudicaba la imagen de éstos después de haber firmado el Tratado de Libre Comercio.

Es importante destacar también, que el proceso de acercamiento y vinculación institucional que a nivel internacional desarrollaron el IFE y el TFE permitió establecer una relación de intercambio con los organismos depositarios de la autoridad electoral de diversos países del continente americano y con CAPEL a nivel bilateral, así como contactos con las asociaciones regionales existentes del cual deriva hacia principios de 1994 una invitación expresa de la Unión, formulada

a través de CAPEL en su calidad de Secretaría Ejecutiva para que ambas instituciones se incorporaran formalmente a la Unión.

La aprobación por consenso de las solicitudes de ingreso presentadas por el IFE y el TFE es el marco en el que se inscribe la ceremonia de adhesión formal el 3 de julio de 1996 en la Ciudad de México.

La adhesión del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral de México a esta Unión Interamericana representa un momento culminante y el acceso a un nuevo estadio en el proceso de apertura, acercamiento, vinculación y cooperación electoral que se ha venido desplegando a nivel internacional.

CONCLUSIONES

1. Los cambios substanciales del sistema político mexicano han influido en la rápida evolución del derecho electoral, gestando una nueva rama del derecho, autónoma e independiente dentro de la ciencia jurídica.

2. Consideramos que fue acertada la decisión alcanzada por la mayoría de los partidos políticos en 1994, en el sentido de incorporar a la legislación electoral la figura de los visitantes extranjeros, ya que esto permitió que se actuara con apego a nuestra constitución, sin que se ésta se viera vulnerada por intereses externos.

A mayor abundamiento considero que es de esperarse que a partir de 1997 y en los años subsecuentes, el tema pierda interés en el debate electoral mexicano, lo que significará un signo de madurez alcanzado por nuestro sistema electoral; razón que confirmaría que la visión que tuvo el legislador mexicano de no incorporar esta figura transitoria al texto constitucional, fue la más acertada

3. Se concluye también, que en la medida en que la norma jurídica continúe ofreciendo mayor transparencia y credibilidad a los comicios mexicanos, se requerirá cada vez menos la intervención de visitantes extranjeros en nuestros procesos electorales.

A partir de lo anterior, considero que nuestra sociedad ha ido evolucionando, y con ella, nuevas dificultades no contempladas se han hecho presentes dentro del marco jurídico, en consecuencia cada día adquiere mayor relevancia el hecho de realizar elecciones creíbles; es lógico que ningún sistema electoral es perfecto, pero en la medida que tienda a perfeccionarse, estaremos avanzando en cada proceso, de lo contrario, nuestro ordenamiento jurídico podría resultar ineficaz.

4. La reforma electoral en nuestra opinión, constituyó un elemento importante en el fortalecimiento de la democracia mexicana y de su soberanía.

Las reformas electorales alcanzadas en los últimos años, han marcado un cambio trascendental en el ámbito electoral, en los órganos y procedimientos electorales, ya que contó con el consenso de todas las fuerzas políticas del país en sus aspectos constitucionales, y de donde se derivó la llamada "ciudadanización del IFE", hecho que ha permitido el fortalecimiento de nuestras instituciones. Mientras más rápido se consoliden nuestras instituciones, éstas serán menos vulnerables a las presiones internacionales y estaremos más cerca de alcanzar una verdadera democracia.

5. En los procesos electorales de 1994 y 1997, quedó de manifiesto que la participación de los visitantes extranjeros tuvo resultados satisfactorios para el sistema electoral mexicano, ya que se evidenció ante el mundo, la transparencia de nuestros comicios.

El manejo institucional con el que se trató a los organismos internacionales interesados en la observación electoral, permitió canalizar su participación como un elemento positivo, ya que las opiniones que emitieron respecto a nuestros procesos, antes que manifestarse como un factor negativo en el desarrollo de nuestros comicios, se constituyó en uno de los aspectos que confirmó los avances alcanzados por nuestro sistema electoral. Prueba de esto, lo constituyen las opiniones vertidas en torno a los procesos de 1994 y 1997.

Lo anterior permitió también el ingreso del IFE y TFE a la Unión Interamericana de Organismos Electorales, representando un momento culminante y el acceso a un nuevo estadio en el proceso de apertura, acercamiento, vinculación y cooperación electoral del sistema electoral mexicano a nivel internacional.

6. La tendencia hacia la globalización política ha provocado que el poder normativo del Estado se vea erosionado por el creciente papel del derecho internacional, de las organizaciones internacionales y de los procesos de integración. Sobre estas bases y ante la carencia de condiciones que permitan legitimar acciones de virtual intervencionismo con el que operaban las potencias del bloque bipolar durante la llamada guerra fría, se han generado nuevos mecanismos y temas en la agenda internacional que han incrementado la interdependencia política entre las naciones. El caso de la observación internacional de elecciones, es paradigmático al respecto. En este sentido, México ha jugado un papel fundamental, en tanto que pudo encontrar los mecanismos adecuados para que sin ignorar la nueva realidad internacional y su vecindad particular con Estados Unidos, pudiese autodeterminar las condiciones y características con las que fueron atendidos los visitantes extranjeros en nuestros comicios.

7. Es menester que todos los mexicanos continuemos realizando esfuerzos tendientes a mejorar nuestra democracia y respeto a nuestra soberanía.

En la medida en que los mexicanos sumemos esfuerzos en fortalecer nuestro sistema electoral estaremos también fortaleciendo a nuestro país y a sus instituciones.

Ojalá tengamos siempre presente en nuestras mentes que por encima de todos está México.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel y Jorge Castañeda González, La observación internacional de elecciones, México, Porrúa, 1994.

ALCOCER, Jorge (coord.), "La Reforma Federal Electoral de 1994", Elecciones, Diálogo y Reforma, México, Nuevo Horizontes Editores, 1995.

CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Tomo V, 1992.

CARRE, Malberg de, Principios de derecho constitucional, 2a ed., Milán, 1946.

CLARK, J. Reuben, Memorandum on the monroe doctrine, Washington, 1930.

COLOSIO, Luis Donald, Política democrática, compromiso con México, México, CEN del PRI, 1994.

CRESPO, José A., Observadores internacionales: percepción ciudadana en México; México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1992.

DELGADO, René, "Observando a los observadores", en Alcocer, Jorge y Rodrigo Morales (coords.), La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución, México, UNAM/CIH, Porrúa, 1994.

FIX Fierro, Héctor y Sergio López Ayllón, "El papel del derecho internacional en América", Ensayo sobre el Estado moderno, México, UNAM, 1995.

GARBER, Larry, Pautas para la observación internacional de elecciones. El grupo jurídico sobre derechos humanos internacionales, Washington, Mc Gregor and Werner, 1986.

IFE, Coordinación de Asuntos Internacionales (CAI), Origen, evolución y retos de la política internacional del IFE, México, IFE, 1994.

---, Las perspectivas para unas elecciones libres, limpias y honestas en México, México, IFE, 1994.

---, Misión técnica de la ONU, Análisis del sistema electoral mexicano, México, IFE, 1994.

---, Ingreso del IFE y TFE a la Unión Interamericana de Organismos Electorales, México, IFE, 1996.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, Diccionario electoral, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1990.

INTERNATIONAL ELECTORAL INSTITUTE COMMISSION, Free and fair: Towards democratic governance. Position paper, Sweden, 1993.

JELLINEK, George, Teoría general del Estado, Buenos Aires, 1943.

KELSEN, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, México, 1969.

—————, Teoría general del Estado, Traducción de Luis Legas Lacambra, Madrid, Labor, 1934.

LAFARGUE, Pablo, Idea de la justicia y del bien, 4a. ed., Barcelona, Editorial Barcelona, 1973.

LUCAS VERDÚ, Pablo y Lucas Murillo de la Cueva, Manual de derecho político, Madrid, Tecnos, 1987.

MADRID HURTADO, Miguel de la, Soberanía nacional y mundialización, México, 1997.

MOLINAR, Juan, El tiempo de legitimidad, , México, Cal y Arena, 1991.

NUÑEZ, Arturo, La reforma electoral de 1989-1990, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, Diccionario del derecho, México, Porrúa, 1992.

RANNEY, Austin y Wilmore Kendall, La democracia y el sistema de partidos políticos en los Estados Unidos, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1958.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús, Estudios sobre derechos humanos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990.

SÁNCHEZ, Carlos, Los derechos del hombre en la revolución francesa, México, UNAM, 1995.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho internacional público, México, Porrúa, 1988.

SEPULVEDA, César, Derecho internacional público, México, Porrúa, 1968.

TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho constitucional mexicano, 16a. ed., México, Porrúa, 1978.

TOVAR, ORLANDO, Comentarios sobre las misiones internacionales de observación de elecciones, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1990.

WOLDENBERG, José, et. al., La reforma electoral de 1996, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

HEMEROGRAFÍA

ALPONTE, David, La Jornada, 12 de Mayo de 1994.

EZETA, Héctor Manuel, "La inevitable transición de la OEA", Revista mexicana de política exterior, México, N° 35, IMRED, 1992.

GALVÁN RIVERA, Flavio, "Medios de impugnación en el procedimiento electoral federal", Revista del tribunal de lo contenciosos electoral federal, México, año 1, volumen I, 1989.

HGOLMES, R. Kim, "El nuevo desorden mundial", Una crítica a las Naciones Unidas. Journal of International Affairs, EUA, 1993.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Principales notas periodísticas aparecidas en los diarios de mayor circulación nacional en torno a los visitantes extranjeros, México, Coordinación de Asuntos Internacionales, 1994.

-----, Principales notas periodísticas aparecidas en los diarios de mayor circulación nacional en torno a los visitantes extranjeros, México, Coordinación de Asuntos Internacionales, 1997.

MONTAÑO, Jorge, "Los derechos humanos y las naciones unidas en la última década del siglo XX", Revista mexicana de política exterior, N° 35, IMRED, México, 1992.

PEDRAJA, Daniel, "La nueva estrategia de la OEA", Revista examen, México, N° 45, febrero, 1993.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo XCVI, Quinta época, 1948.

SUMMARY AND CONCLUSIONS OF AN INTERNATIONAL ROUND TABLE ON THE FEASIBILITY OF AN INDEPENDENT ELECTORAL ASSISTANCE INSTITUTE, Geneva, febrero, 1993.

ULISES, Canchola, "Derecho de injerencia", Cuadernos de trazos, N° 1, Centro de Investigación A.C., México, 1995.

VOZ Y VOTO, N° 14, abril de 1994.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General de Población

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Diario Oficial de la Federación

Circular del Instituto Nacional de Migración 1994

Circular del Instituto Nacional de Migración 1997

Acuerdo del Consejo General del IFE, por el que se establecen las bases y criterios con los que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del proceso electoral de 1994

Acuerdo del Consejo General del IFE, por el que se establecen las bases y criterios con los que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del proceso electoral de 1997

OTRAS FUENTES DOCUMENTALES

AGUIRRE, Pedro, et. al., "Sistemas políticos. Partidos y elecciones. Estudios comparados", TRAZOS, Centro de Investigación e Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 1993.

AGUIRRE, Pedro, et. al., Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1995.

BUENO ROBLES, Gloria, Política, sociedad y derecho, México, Academia de derecho contemporáneo, 1988.

CRESPO, José A., "Votar en los estados", Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México, México, CIDE, 1996.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Foro para las reformas electorales, México, IFE, 1993.

INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS, Revista mexicana de política internacional, México, ed. Nueva Época, 1992.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, Revista temas jurídicos, N° 2-3, México, 1997.

MURILLO ALVAREZ, Manuel, ¿La observación internacional de elecciones es violatoria de la soberanía nacional, México, IFE, 1993.

PATIÑO CAMARENA, Javier, Derecho electoral mexicano, México, Editorial Constitucionalista, 1996.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Derecho internacional privado, México, 6a. ed., Harla, 1995.

-----, Manual práctico del extranjero en México, 12a. ed., Harla, 1995.

PONCE DE LEON, Armenta, Derecho político electoral, México, Porrúa, 1997.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, "Ingeniería democrática", México, Revista Ideas Políticas, N° 2, Cambio XXI, Fundación Mexicana A.C., Julio-Agosto.

SALAZAR, Luis y José Woldenberg, Principios y valores de la democracia, México, IFE, 1993.

SALDAÑA HARLOW, Adalberto, "La crisis del cambio", Los resultados electorales de 1994, México, SEI, 1994.

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, Compilación histórica de la legislación en México, Coordinación de Planeación e Investigación del INM, 1996.

SOLIS IRIBE, Ivan Gabriel, La observación electoral como recurso de transformación democrática en México, México, Tesis, UNAM, 1995.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo, México, Memoria del II congreso internacional de derecho electoral, 1993.

VILLASEÑOR GUERRERO, Cynthia Patricia, Naturaleza jurídica de la figura de visitantes extranjeros en la legislación electoral mexicana, México, Tesis, UA, 1996.

ANEXO 1

CIRCULAR DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

LINEAMIENTOS PARA LA INTERNACIÓN Y DOCUMENTACIÓN DE EXTRANJEROS VINCULADOS CON MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VISITANTES EXTRANJEROS INVITADOS, INTERESADOS EN EL CONOCIMIENTO DE LAS MODALIDADES DEL DESARROLLO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994 EN MÉXICO.

Para los efectos de la presente circular serán considerados como extranjeros vinculados con medios de comunicación los periodistas, corresponsales, reporteros, fotógrafos, camarógrafos, técnicos o auxiliares que representen a algún medio de comunicación social, agencia noticiosa o que actúen de manera independiente, y que se encuentren debidamente acreditados por haber cubierto los requisitos fijados en el instructivo respectivo del Instituto Federal Electoral.

1. Serán considerados visitantes extranjeros invitados, las personas físicas de nacionalidad diferente a la mexicana que están interesados en conocer las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal, que cumplan con las bases y criterio aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y cuente en para tal fin con la acreditación respectiva según Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de julio del año en curso.

2. El contenido de la presente circular es aplicable a todos los extranjeros que se ubiquen en los supuestos del numeral uno, sin importar su nacionalidad o lugar de origen.

DE LA CALIDAD MIGRATORIA DE LOS VISITANTES.

Los extranjeros objeto de la presente circular, serán documentados conforme al artículo 42, fracción VIII, de la Ley General de Población, visitantes distinguidos (FM-16), con prerrogativa de entradas y salidas múltiples, sin causar el pago de derechos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 16 y 17 de la Ley Federal de la materia.

Dichas autorizaciones serán válidas por un término que no podrá exceder del 31 de agosto próximo, pudiendo ser prorrogable en los términos establecidos en la presente circular.

Los acompañantes familiares de los extranjeros vinculados a medios de comunicación y visitantes extranjeros invitados que no vayan a desarrollar las

actividades antes señaladas, serán documentados y admitidos en el país con la característica migratoria de turista (artículo 42, fracción I, de la Ley General de Población), y se aplicarán las reglas del Instructivo Conjunto SG-SRE.

DE LA EXPEDICIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA.

Los permisos de internación podrán ser otorgados por los Cónsules de México en el extranjero; por las autoridades migratorias del puerto o punto de entrada al país; por las oficinas centrales o delegaciones regionales del Instituto Nacional de Migración, o bien por los módulos que a partir del próximo 1° de agosto hasta el día 20 del mismo mes serán instalados para tales efectos en la Dirección General de Comunicación Social del Instituto Federal Electoral, para el caso de extranjeros vinculados con medios de comunicación; y en relación con los visitantes invitados para conocer las modalidades del proceso electoral, en el módulo que estará instalado en la Secretaría General del propio Instituto Federal Electoral.

DEL MECANISMO DE EXPEDICIÓN PARA LOS EXTRANJEROS VINCULADOS CON MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL.

Para efectos de la expedición de la documentación migratoria de los extranjeros vinculados con medios de comunicación social se procederá de la manera siguiente:

a) Deberá integrarse un expediente migratorio por solicitante, mismo que contendrá como mínimo:

- Copia de acreditación otorgada por la Coordinación Nacional de Comunicación Social del IFE.
- Copia del pasaporte, o en su caso, de documento de identidad idóneo.

(Estos documentos deberán ser cotejados contra su original al momento de su presentación).

- Solicitud de trámite migratorio.

b) Integrado que sea el expediente, las autoridades migratorias o sus auxiliares extenderán en favor del acreditado la FM-16 en los términos del formato que se agrega a esta circular como anexo No. 3, adhiriendo una fotografía reciente del titular al margen del mismo.

En el texto de dicho documento deberá consignarse de manera clara el nombre completo y nacionalidad de la persona acreditada; el nombre del medio informativo y la actividad que desarrollará, según la acreditación del IFE.

c) Una vez que sea extendida la documentación la oficina o módulo de que se trate deberá transmitir de inmediato a las oficinas centrales del Instituto Nacional de Migración copia de la documentación, señalando además el medio de transporte, fecha de arribo y puerto o punto de entrada al territorio nacional, del extranjero autorizado. Inmediatamente después vía valija serán enviados al Registro Nacional de Extranjeros original de los expedientes integrados y copias legibles de la FM-16 otorgada.

d) En los casos en que los extranjeros vinculados a medios de comunicación social no cuenten con la acreditación del IFE al momento de solicitar su documentación migratoria, se les documentará, si así procede, con la calidad migratoria correspondiente.

e) Es obligación de todo el personal consular y migratorio orientar de manera adecuada a los extranjeros solicitantes, así como expresarles la certeza y facilidad con que podrán obtener su documentación migratoria de visitante distinguido, compromiso que testimonia tanto el tratamiento que el Gobierno de México otorga a los representantes de los medios de comunicación social, así como la certidumbre de que la autorización migratoria, a partir del reconocimiento del IFE, coloca su actividad profesional en un plano de legalidad y congruencia con el estado de derecho que prevalece en México.

f) Si por cualquier circunstancia, el extranjero vinculado a medios de comunicación no obtuviese la acreditación del IFE, éste tendrá que acudir ante la autoridad migratoria más cercana a efecto de solicitar la regularización de su estancia legal en el país, de conformidad con la Ley General de Población y su Reglamento.

En este caso, el extranjero podrá ser autorizado como no inmigrante visitante, actividades lucrativas o no, con permiso para desarrollar las actividades que se indiquen, pero sin gozar de las facilidades y privilegios que conlleva la acreditación del IFE.

g) El Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Comunicación Social de la misma Dependencia y el Instituto Federal Electoral, han establecido los mecanismos de intercambio de información, a efecto de apoyar en el cumplimiento de estos objetivos a todas las oficinas migratorias y consulares mexicanas.

DE LOS MECANISMOS DE EXPEDICIÓN PARA LOS VISITANTES EXTRANJEROS INVITADOS.

6. Tratándose de los visitantes extranjeros invitados, interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal, la

expedición de la documentación migratoria se llevará a cabo de la siguiente manera:

a) Deberá integrarse un expediente migratorio por solicitante que contendrá como mínimo:

- Copia de la acreditación otorgada por el Instituto Federal Electoral en los términos de los artículos 2° y 5° del Acuerdo del Consejo General publicado en el Diario Oficial de la Federación del pasado 8 de julio. (ver Anexo No. 1).
- Copia del pasaporte, o en su caso, de documento de identidad idóneo.
- (Estos documentos deberán ser cotejados contra su original al momento de su presentación).
- Formato de solicitud de trámite migratorio.

b) Entregada que sea la documentación, las autoridades migratorias u oficinas consulares extenderán en favor del acreditado la FM-16 en términos idénticos al formato que se agrega a la presente circular como Anexo No. 5, adhiriendo una fotografía reciente del titular al margen del mismo.

En el texto de dicho documento deberá consignarse de manera clara el nombre completo y nacionalidad de la persona acreditada; organización y organismo, órgano u órganos de gobiernos extranjeros, asociación privada o no gubernamental a la que represente o su carácter de independiente; el carácter de visitante extranjero invitado así como las obligaciones y limitantes que de conformidad con las leyes mexicanas estableció el Acuerdo del Consejo General del IFE en sus artículos 6°, 7° y 9°.

c) Una vez que sea extendida la documentación; la oficina correspondiente actuará en los términos indicados en el inciso c) del numeral 5 de la presente circular.

d) En los casos en que el visitante extranjero invitado no cuente con la acreditación del IFE al momento de solicitar su documentación migratoria, o bien no obtuviese la acreditación correspondiente se procederá de la misma manera que la asentada en los incisos d) y e) del numeral 5, en la inteligencia de que se han creado los mecanismos necesarios de coordinación y comunicación entre las áreas competentes.

e) Es obligación de todo el personal consular y migratorio orientar de la mejor manera a los extranjeros solicitantes, haciendo hincapié tanto en lo señalado en el tercer párrafo del inciso d) del numeral 5, como en el hecho de que su ingreso al país con el objeto de conocer el proceso electoral federal es gratuitamente

recibido por el gobierno mexicano, pero que al mismo tiempo están obligados a respetar las Leyes Mexicanas y de manera especial el Acuerdo (Anexo No. 1) adoptado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, máxima autoridad electoral, que se trata de un órgano colegiado en el que concurren todos los partidos políticos registrados y consejeros ciudadanos apartidistas.

f) También se solicita que en los casos en que se expida FM-16, se entregue junto con ella una copia fotostática del Acuerdo General referido en el inciso anterior.

g) Sólo se autorizará la ampliación del plazo consignado en la FM-16, cuando medie solicitud expresa y por escrito del IFE.

DE LOS CASOS EN QUE LOS EXTRANJEROS DECIDIERAN PROLONGAR SU ESTANCIA EN MÉXICO.

7. En la hipótesis de que al vencimiento del término autorizado en las FM-16 el extranjero solicitase cambio de característica migratoria, las solicitudes se ajustarán al procedimiento normal y al cumplimiento de requisitos.

DE LA OBSERVANCIA E INTERPRETACIÓN DE LA PRESENTE CIRCULAR.

8. Se instruye a todo el personal migratorio observar de manera escrupulosa los lineamientos establecidos en la presente circular así como, para efectos del control migratorio, recoger a la salida definitiva de los extranjeros del país los originales de las FM-16, debiendo remitirse éstas al Registro Nacional de Extranjeros.

9. Para la interpretación o aclaración de contenido y alcance de la presente circular, se faculta a la Coordinación de Regulación de Estancia del Instituto Nacional de Migración a emitir los criterios conducentes, en la inteligencia de que se ha formado un grupo de coordinación y apoyo que atenderá a partir del próximo lunes 21 de julio.

ATENTAMENTE

**LA COMISIONADA NACIONAL
LIC. BLANCA RUTH ESPONDA ESPINOSA**

ANEXO 2

CIRCULAR DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 3° FRACCIÓN VII, 4°, 7°, 13, 41 FRACCIÓN III DE LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN; 4°, 45, 53, 60, 82 Y 85 DE SU REGLAMENTO; 27 Y 28 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN; 3° FRACCIÓN I Y 7° FRACCIONES IV Y XV DEL DECRETO POR EL QUE SE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 19 DE OCTUBRE DE 1993; Y CON EL OBJETO DE FACILITAR EL INGRESO TEMPORAL A LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE VISITANTES EXTRANJEROS QUE SE ENCUENTREN INTERESADOS EN EL CONOCIMIENTO DE LAS MODALIDADES DEL DESARROLLO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 1997, ÉSTOS PODRÁN INTERNARSE MEDIANTE LA "FORMA MIGRATORIA PARA VISITANTES EXTRANJEROS" F.M.V.E., CON LA CALIDAD Y CARACTERÍSTICA MIGRATORIAS DE NO INMIGRANTES VISITANTE; CONFORME A LAS SIGUIENTES REGLAS.

1. DE LOS EXTRANJEROS OBJETO DE ESTA CIRCULAR.

1.1. Para los efectos de la presente circular, serán considerados "visitantes extranjeros", las personas físicas extranjeras interesadas en conocer sobre las elecciones federales y que hayan sido debidamente acreditadas para tal efecto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) de conformidad con el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen las Bases y Criterios con los que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del Proceso Electoral Federal de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de febrero del año en curso.

2. DE LA CALIDAD Y CARACTERÍSTICA MIGRATORIA DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS Y FORMA MIGRATORIA QUE SE EMPLEARA.

2.1. Los extranjeros objeto de la presente circular, serán documentados conforme a la Ley General de Población con la calidad y característica migratoria de No Inmigrante Visitante sin actividad lucrativa, con la prerrogativa de entradas y salidas múltiples.

2.2. Los extranjeros que cuenten con la acreditación del IFE y cumplan con los requisitos establecidos, recibirán su Forma Migratoria para Visitantes Extranjeros F.M.V.E. que el Instituto Nacional de Migración otorga con fundamento en los

artículos 41 y 42 fracción III de la Ley General de Población y 45, 53, 82 y 85 de su Reglamento y que se establecen de manera exclusiva para el proceso electoral federal de 1997.

La forma migratoria tendrá la presentación y contenido de los ejemplares que como Anexo N° 1 y 2 se adjunta a la presente circular.

2.3. Dicha autorizaciones serán válidas para una estancia en el país por un término que no podrá exceder del 13 de julio de 1997 próximo.

2.4. Los cónyuges e hijos que los Visitantes Extranjeros deseen internarse acompañando a los titulares y que no vayan a desarrollar las actividades antes señaladas, serán documentados y admitidos en el país con la calidad y característica migratoria de No Inmigrantes Turistas (artículo 42 fracción I de la Ley General de Población) cuando procedía y previo cumplimiento de los requisitos del Instructivo Conjunto SG-SRE.

3. DE LA AUTORIZACIÓN Y EXPEDICIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN MIGRATORIA.

3.1. Los permisos de Visitantes Extranjeros podrán ser otorgados por los Cónsules de México en el extranjero, por las Autoridades Migratorias del punto de entrada al país; de las Oficinas Centrales o Delegaciones Regionales del Instituto Nacional de Migración, o bien por algunos módulos que será instalado para tales efectos en el IFE.

3.2. Para efecto de la expedición de la documentación migratoria de los Visitantes Extranjeros se procederá de la manera siguiente:

a) El funcionario migratorio o consular que emita la autorización deberá integrar un expediente migratorio por solicitante, mismo que contendrá como mínimo:

- Copia del documento previo de acreditación otorgado por el Consejo General del IFE en los términos del Acuerdo del Consejo General del IFE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 24 de febrero.

- Copia del pasaporte, o en su caso, de documento de identidad que fuese idóneo; estos documentos deberán ser cotejados contra su original al momento de su presentación.

- En su caso, el original de su forma migratoria, con que se ingresó a territorio nacional, la cual se canjeará por una F.M.V.E.

b) Integrado el expediente, las autoridades migratorias o consulares extenderán en favor del acreditado en original y dos copias (una de las cuales conservará la

autoridad) la F.M.V.E. en los términos de los formatos que se presentan como anexos a esta circular, adhiriendo una fotografía reciente del titular al margen del mismo, la cual será debidamente sellada. El anexo 1 corresponde a la forma migratoria para internarse al país que expedirá la representación consular de México; el anexo 2 a la forma migratoria para permanecer en el país que otorgará la autoridad migratoria en territorio nacional.

En el texto de la F.M.V.E. deberá consignarse de manera clara el nombre completo y nacionalidad de la persona acreditada, organización, organismos, órganos de gobierno extranjeros, instituto, asociación privada o no gubernamental a la que represente o bien su carácter de independiente. Así mismo, el número de documento previo de acreditación otorgado por el IFE., la fecha y punto de entrada al país y su destino principal en el mismo.

c) En el caso que la documentación se lleve a cabo en las oficinas o módulos de atención del punto de internación, éstos deberán transmitir de inmediato a las oficinas de la Coordinación de Planeación e Investigación del Instituto Nacional de Migración una de las copias de la F.M.V.E. expedida. Posteriormente serán enviados al Registro Nacional de Extranjeros (R.N.E.) original de los expedientes integrados.

d) En el caso de que la documentación se lleve a cabo en los consulados mexicanos, se le entregará al extranjero original y copia de la F.M.V.E., a efecto de que al momento de su internación, entregue a la autoridad migratoria la copia de dicho documento. De igual manera que en el inciso c), la representación consular enviará en su oportunidad al Registro Nacional de Extranjeros copia de cada uno de los expedientes que se hubiesen integrado.

3.3. En el caso que el extranjero compruebe fehacientemente haber solicitado su acreditación al IFE, pero al momento de acudir ante el Consulado de México, por circunstancias ajenas al propio extranjero, éste no cuente con el documento previo de acreditación correspondiente, se le documentará, si así procede, con la calidad y característica migratoria de No Inmigrante Turista, advirtiéndole que en el punto de entrada al país deberá canjear su F.M.T. por la F.M.V.E. Se advertirá claramente al extranjero que no podrá realizar la actividad de Visitante Extranjero sin la previa obtención de la F.M.V.E., respectiva, lo cual se hará constar en la F.M.T. que le sea expedida.

3.4. Se instruye al personal consular y migratorio de orientar de la manera adecuada a los extranjeros solicitantes de la F.M.V.E., así como expresarles lo siguiente:

Que la certeza y facilidad con que podrán obtener su documentación migratoria como Visitantes Extranjeros, coloca su actividad en un plano de legalidad y congruencia con el estado de derecho que prevalece en México, y que su ingreso

al país con el objeto de conocer el proceso electoral federal es gratamente recibido por el Gobierno Mexicano, pero que al mismo tiempo están obligados a respetar las leyes mexicanas y de manera especial el Acuerdo adoptado por el Consejo General del IFE, máxima autoridad electoral y órgano colegiado en el que concurren todos los partidos políticos registrados y consejeros ciudadanos apartidistas.

4. DE LA VIGENCIA DE LOS PRESENTES LINEAMIENTOS.

4.1. Los presentes Lineamientos tendrán vigencia hasta el 13 de julio del presente año.

Dada en la Ciudad de México, Distrito Federal, el día 13 de junio de 1997

ATENTAMENTE

**SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCIÓN
EL COMISIONADO
FERNANDO SOLÍS CÁMARA J.C.**

ANEXO 3

SESIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL IFE SOBRE LA ADMISIÓN DE VISITANTES EXTRANJEROS 1994.

En la sesión del 18 de junio de 1994, el Consejo General del Instituto Federal estableció las bases y los lineamientos para normar la presencia de visitantes extranjeros en los comicios que se celebrarían el 21 de agosto de 1994 de acuerdo con el proyecto preparado por los consejeros ciudadanos, mismo que fue aprobado tras un largo debate entre partidos políticos, consejeros ciudadanos y representantes del Senado, así como de la Cámara de Diputados.

A continuación se hará mención de las intervenciones más relevantes que se desprenden del acta de la sesión antes citada:

Consejero Ciudadano, Ricardo Pozas Horcasitas:

"Solicito se anexas las propuestas hechas por dos partidos políticos al presente acuerdo, el primero es en relación a los requisitos para que los visitantes extranjeros puedan ser acreditados ante el Consejo General y que a la letra dice: acreditar plenamente la personalidad que ostentan los invitados cuando representen alguna organización. Y el segundo se refiere al incumplimiento de las obligaciones establecidas para los visitantes extranjeros, que a la letra diría: los visitantes extranjeros invitados que no cumplan con las obligaciones establecidas en las presentes bases se harán acreedores a la cancelación de su acreditación, por las autoridades competentes".

Representante del Partido Verde Ecologista de México, Sara Castellanos Cortés:

"La posición de mi partido es muy clara, siempre la hemos manifestado en este proyecto, rechazamos de manera contundente la intervención extranjera, aun como simples visitantes, para observar los procesos electorales de México.

Nuestro país vive momentos difíciles con estallamiento de violencia, inseguridad pública, que ha provocado la desconfianza en toda la ciudadanía y es al pueblo de México al que tenemos la obligación de darle la seguridad que los comicios electorales del 21 de agosto se llevarán a cabo con transparencia y legalidad, y que su sufragio será respetado. No tenemos por qué justificar ante ninguna organización extranjera, que los mexicanos tenemos capacidad y responsabilidad para elegir a nuestros gobernantes.

Sin embargo, y si algún partido político se siente comprometido con alguna organización para que asista el 21 de agosto, tiene el derecho de hacerlo, pero así como tenemos derechos, tenemos obligaciones.

Por tal motivo que cada partido político asuma la responsabilidad y las consecuencias resultantes de las elecciones de las personas físicas o morales que asistan por invitación expresa de cada partido".

Consejero senador, Porfirio Muñoz Ledo:

"En el texto de la Ley se faculta al Consejo para invitar, para regular y para ofrecer facilidades. En la interpretación correcta del texto de la ley, se habían considerado dos categorías, los invitados y aquellos que manifestando de venir al país fuesen acreditados por los órganos competentes, a efecto de tener el status de visitante extranjero.

Creemos que para esta primera ocasión, cuando menos, no debiera el Organismo Electoral Supremo del país ser el que tome a su cargo las invitaciones. ¿Por qué?, porque toda lista implica subjetividad, suscita inquietudes, puede no corresponder a criterios de equilibrio, de equilibrio regional, de equilibrio ideológico, de equilibrio de personalidades. Si se invita a un destacado ex-Presidente de un país, cosa que por cierto es muy frecuente, pues habrá otro ex-Presidente de ese mismo país que tendrá méritos semejantes o que creará tenerlos, y la selectividad en este caso es muy difícil.

Por otro lado, es importante saber que cuando las organizaciones tienen experiencia y las personalidades interés, ellos mismos acuden, ellos mismos solicitan.

Quizá sea bueno que sepan que no va a haber invitados en ese sentido, sino que habrá un sistema de acreditación que seguramente las organizaciones no gubernamentales, la red de observación nacional tendrá una gran responsabilidad en esto.

La práctica corriente es que son los observadores nacionales, las redes de organizaciones no gubernamentales, las que tienen fundamentalmente a su cargo la conexión y la invitación con instituciones semejantes de otros países.

En este caso la asistencia técnica de la ONU es un elemento muy valioso y voy a decirlo. ¿Por qué? en dos palabras, porque el equipo de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas tiene en su haber en unos cuantos años, haber participado con distintas calidades en 46 elecciones en el mundo ya sea por mandato de la Asamblea General, por mandato del Consejo de Seguridad o a petición expresa de los gobiernos.

A través de estos años ha desarrollado una gran experiencia vinculadora con organizaciones y personalidades no gubernamentales y conoce a las más acreditadas, y la sola presencia de la asistencia técnica de las Naciones Unidas y la red que ello implica, generará sin duda interés precisamente de aquellas organizaciones, que son las más acreditadas, que son las más responsables, que

son las que han dado más prueba de imparcialidad a lo largo de los años en eventos semejantes”.

Representante del Partido del Frente Cardenista, Beatriz Rangel Juárez:

“Consideramos que la globalización nos ha obligado a modificar nuestras concepciones sobre soberanía. Consideramos que no podemos tener una mentalidad insular frente a fenómenos políticos, cuando en lo económico estamos viviendo un clima de plena apertura y consideramos que las elecciones, acto eminentemente político, es el marco en el que podemos visualizar y podemos materializar estas nuevas concepciones. En estas elecciones vamos a tener por primera vez visitantes extranjeros que constatarán si estamos o no los mexicanos en la aptitud de desarrollar comicios que garanticen la transmisión del poder de manera pacífica en un ambiente de paz y con transparencia.

Sin embargo, para nuestro partido este tema sigue siendo controvertido, pues entre la observación imparcial, entre la acción de estos visitantes de carácter, de buena fe, imparcial; puede haber intervencionismo velados o abiertos y por lo tanto esto representa un riesgo que habremos de correr. Es un hecho que para muchos no dejará de ser irresistible la tentación de hacer juicios sobre nuestro proceso electoral sobre los contendientes, sobre los ganadores, sobre nuestra legislación electoral y nuestro concepto de democracia de manera interesada o incluso hasta de buena fe.

Consideramos que está bien que haya un reglamento, un conjunto de normas generales que establezcan las atribuciones, los límites y las sanciones a quienes las rebasen, consideramos que es importante en este momento hacer dos recomendaciones para prevenir un eventual desequilibrio en la composición del cuerpo de visitantes que acudan a nuestro país, equilibrio de organizaciones e individuos realmente imparciales, de seriedad y de respeto a nuestra soberanía y nuestra forma de realizar los comicios, frente a la eventual presencia de organismos claramente intervencionistas.

Proponemos que si bien es cierto que el Instituto, el Consejo General no formulará invitaciones a ninguna organización, sí que la convocatoria que prevé el documento, sea difundida ampliamente, que se difunda a través de las embajadas, de los consulados, en los organismos internacionales incluso, es decir, que se pueda conocer en todos los países el contenido de esta convocatoria y la posibilidad intrínseca, por su redacción seguramente, de que podrán participar aquellos que estén interesados en conocer el desarrollo de nuestro proceso electoral siempre y cuando se atengan a las normas en ella establecidas, eso por una parte.

Sugerir que se tenga un sistema de conteo rápido, que se asegure realmente un conteo rápido que ofrezca resultados el mismo día de la elección, para evitar la

posibilidad de que algunas organizaciones filopartidarias pudieran prestarse a avalar resultados de sistemas paralelos.

Pudiéramos tener una relación de todas las organizaciones mundiales, una relación de organismos que pudieran darnos a nosotros, que contuvieran no solo los nombres sino un poco la definición, el carácter de estas organizaciones; quizás para poder hacer, valorar los criterios para hacer nuestras invitaciones".

Representante del Partido Revolucionario Institucional, Jose Francisco Ruiz Massieu: "La Representación del Partido Revolucionario Institucional está absolutamente de acuerdo con este documento de normas y criterios y tan solo quiere dejar constancia de que es lamentable que estemos obligados a recibir visitantes extranjeros. Lo deseable hubiera sido que hubiera un consenso en torno a los comicios, que el pueblo de México creyera en su integridad en esos comicios y que todos los partidos creyeran en la calidad del proceso electoral.

Es lamentable, pero hemos reconocido la necesidad de coadyuvar a regular esto, de ahí que estuvimos de acuerdo en la adición al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en este particular y hoy estamos de acuerdo en que se adopte una decisión fijando los criterios y normas.

También nos parece muy atinado que no figure en la documentación un listado de organizaciones, de personas físicas y morales que pudieran ser consideradas.

Si fuera posible, yo sugeriría que se incorporara en los considerandos un reenvío o una invocación al artículo 89 fracción X, que convenza a los principios que rigen la política exterior. No es malo que los visitantes extranjeros tengan a la vista los criterios que históricamente ha elegido nuestro país y que van más allá a pertenencias partidistas en torno a regir las relaciones con el exterior. El principio de soberanía, creo que es fundamental que no se les escape a los señores extranjeros que nos acompañen en esta cita electoral, sobre todo porque en los ámbitos académicos, en las entidades con una gran carga ideológica de alguno de los países más activos en torno a esa malhadada tesis de la promoción democrática, hay nuevas concepciones sobre la soberanía. Es bueno que estos extranjeros sepan cuál es la concepción mexicana, que se han dado los mexicanos durante casi dos siglos y que está muy bien condensada en el artículo 89 fracción X, y que no será malo tampoco, hacer el reenvío, la invocación al artículo 39 y al artículo 41, en lo que se refiere a la soberanía popular y al derecho inalienable de que son los mexicanos los que eligen, a través del sufragio, a sus gobernantes".

Representante del Partido Popular Socialista, Jesús A. Carlos Hernandez: "Nuestro país, México, es un país hospitalario, abierto al mundo, antirracista. Somos un país mestizo, eminentemente mestizo; sin embargo, hubo un tiempo en

que las fuerzas conservadoras del país estuvo de moda a condenar las ideas nuevas y revolucionarias adjudicándoles el calificativo de ideas exóticas.

Hoy el proceso de globalización en marcha, que es de carácter comercial, económico, financiero, pero que tiene límites y queremos recordar en este mismo proceso de globalización, de interrelación a uno de sus campeones que lo propugna por el mundo, Japón, por un lado y los Estados Unidos, por el otro, establecen barreras de todo carácter, aun en este proceso de globalización.

Sin chovinismos o desplantes patrioterros, no se trata de destruir o de establecer barreras, cortina de tortilla o de nopal -como expresó algún consejero ciudadano confundiendo la política con las dietas alimenticias-, sino de evitar riesgos innecesarios.

De acuerdo a la experiencia de nuestra historia y al pensamiento y a la conducta de nuestros héroes, a Morelos por ejemplo, cuando afirmó que jamás se franquearán nuestros puertos a fuerzas extranjeras por muy amigas que fuesen; a Don Benito Juárez cuando afirmó que si por nuestra incapacidad o debilidad no podemos hoy hacer prevalecer nuestros derechos soberanos, preservemos por lo menos el derecho de reclamarlo y hacerlo válido a las generaciones del futuro, a efecto de que más fuertes o más capaces que nosotros o en mejores circunstancias puedan hacerlos efectivos.

Por otro lado, en las actuales condiciones del presente proceso electoral, el conflicto de Chiapas, los delitos de enorme envergadura que se han cometido, que han complicado este proceso electoral, significan a nuestro juicio un serio peligro, un riesgo innecesario, una concesión indebida, el hecho de establecer lineamientos, bases o normas para regular la presencia de los visitantes extranjeros que vienen a observar el presente proceso electoral.

Es falso que sea la primera vez que vienen los extranjeros. Siempre han venido y están aquí todos los días, y observan y discuten y estudian y analizan y opinan, pero nunca se ha necesitado de ninguna regulación, de ningunos lineamientos; vienen simplemente y observan y san se acabó y actúan a su leal saber y entender y nunca nuestro país ha aplicado ninguna sanción, no obstante que hay organizaciones y personalidades del extranjero que intervienen y opinan groseramente en contra de las instituciones del país y de nuestros procedimientos electorales; tenemos, quiérase o no, enemigos jurados de nuestro país en el extranjero.

Sin embargo, no sabemos si por el "Acuerdo de Barcelona" o por confabulación de la profesa se realizan estas bases y estos lineamientos hoy. Quede la responsabilidad histórica en el Gobierno, en los protagonistas de estas confabulaciones o de estos acuerdos, de algo que para nosotros insistimos es totalmente innecesario, una concesión indebida; peligrosa.

En el texto inicial presentado a nosotros por los señores consejeros, se hablaba de que para establecer estas bases se tenía fundamento en el artículo 33, que justamente es el que establece que los extranjeros de ninguna manera, léase, aun cuando los inviten los partidos políticos o el gobierno, de ninguna manera los extranjeros podrán intervenir en los asuntos políticos del país. Qué bueno que ahora se haga el recordatorio de que se incluya, por lo menos el artículo 89, fracción décima, que establece las normas y los principios que deben regir la política internacional de nuestro país que no es capricho del presidente, sino que, aun cuando es el responsable de conducirla y dirigirla debe someterse a normas, a criterios y a principios que están ahí establecidos en la Constitución.

El artículo primero, en efecto, dice que todos los habitantes que radican en el país o que estén en él por alguna razón, deberán gozar de las prerrogativas, derechos y garantías que la propia Constitución establece; sin embargo, establece en la última parte un condicionamiento que siempre y cuando se sujeten a las normas y principios que la propia Constitución establece y dentro de los límites que la misma dicta.

Y se habla aquí del artículo sexto, también una mención a nuestro juicio totalmente innecesaria, pero en fin, se trata de dar y regalar y de hacer, qué bueno qué a contrapunto, pues, se haga profundamente negativo y rechazable de principio a fin, pero qué bueno, pues una vez que ya de todas maneras pues ya es un hecho porque ya hay un acuerdo, un consenso, pues se escuche la voz en este caso del Partido Popular Socialista a la que se ha sumado el Partido Revolucionario Institucional y de que se incluya si se trata entonces de enumerar más y más artículos, pues por lo menos que son fundamentales, el artículo 89, 39 el 41.

Sentimos, disculpen lo hiperbólico de la expresión, pero sentimos que es como aquel condenado a muerte que todavía lo obligan a que cave su propia tumba. Para nosotros es totalmente innecesario establecer estos lineamientos y estas normas. Van a venir y además ahora con la sanción legal de establecer normas y lineamientos que no necesitan, que son innecesarios, que están de más y que en el fondo implican, aunque no se concrete una invitación específica, una invitación que vengan, a que se involucren en nuestros procesos electorales, aun cuando e diga todo lo contrario y se pretenda matizar su presencia. Pero es una vulgar, grosera, intervención, una intromisión, independientemente del nombre que se le dé a estos visitantes, observadores o como se les llame, van a venir a entrometerse en nuestros asuntos y ahora con la sanción de las instituciones”.

Representante del Partido de la Revolución Democrática, Samuel del Villar:

“Yo solamente quiero señalar que la posición de nuestro partido ha sido de sólo reconocer competencia para juzgar o evaluar sobre determinaciones, sobre violaciones a los derechos de los mexicanos o de las personas que se encuentren

en territorio nacional, a las instancias que de acuerdo con el artículo 133 nuestra Constitución, las instancias constitucionales que tienen esta competencia virtud de los tratados y las convenciones celebradas para el efecto. Básicamente las relativas a la celebración de los derechos humanos y que en virtud del artículo 133 se hacen instancias constitucionales, instancias de derecho interno.

Consideramos que finalmente será el pueblo de México el que determine su futuro político. Finalmente él es en el que reside la soberanía, en el reside la capacidad de decisión última y que toda instancia internacional es secundaria frente a la soberanía nacional de nuestro pueblo, y este proceso electoral será el propio pueblo el que determine cuáles serán su saldo y cuál será su resultado.

Nosotros consideramos que este acuerdo es un avance y más que un avance burocrático, un avance político; es un avance en la seguridad del propio pueblo y del propio Estado mexicano y de las fuerzas políticas que lo representan, para abrir como debe estar abierto hacia todo el mundo, nuestros propios procesos y abrir en forma de que no resulta discriminatoria frente a los derechos de nadie.

Los observadores extranjeros, como los corresponsales extranjeros, como los visitantes extranjeros o como cualquier extranjero, tienen su derecho a opinar o ver, participar, indagar o ver, ciertamente no van a ser ellos los que determinen de nuestro propio proceso, pero también ciertamente deben gozar de las garantías y de las facilidades que sean procedentes o que pueda dar esta institución para que realicen o satisfagan su interés en observar este proceso, como sucede en cualquier lado del mundo subdesarrollado en donde el mundo internacional asume o se arroga el derecho de juzgar sobre sus propios destinos, sino como sucede en cualquier democracia constitucional efectiva de nuestros días, en el proceso constitucional, en el proceso electoral de Estados Unidos, de Francia, en donde se participa, se invita y se atiende a quien deba tener interés en observar el proceso electoral, ¡qué bueno que hacemos esta manifestación de seguridad! pero tampoco atribuyamos demasiado significado, demasiado peso algo que en sí mismo no lo tiene y no lo tendrá, porque el peso definitivo en nuestro proceso electoral, la evaluación definitiva, la va a tener que hacer el propio pueblo de México”.

Consejero Ciudadano, Santiago Creel Miranda:

“Simplemente para hacer dos consideraciones, una jurídica y otra de un tema de actualidad en torno a esto que se está discutiendo: En torno a la consideración jurídica, me gustaría proceder a dar lectura al último párrafo del artículo 33 de nuestra Constitución Política. Dice lo siguiente: los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país. Aquí tenemos principalmente dos supuestos: El primero de ellos es la palabra inmiscuirse, ¿Que significa esta palabra?.

Estuvimos revisando la jurisprudencia para ver si esta palabra tenía algún significado de orden jurídico, no encontramos jurisprudencia al respecto, entonces nos remitimos a la definición que nos da la Real Academia de la Lengua que dice lo siguiente: "inmiscuirse es entrometerse o tomar parte en un asunto o negocio, especialmente si no hay razón o autoridad para ello".

Aquí es importante subrayar las palabras "razón" o "autoridad" para ello. ¿Cuál es la razón en este caso y cuál es la autoridad, en este caso?. Pues es precisamente el fundamento que se encuentra en el COFIPE. Posteriormente para hacer el análisis de la segunda parte de esta última fracción, es decir, inmiscuirse en los asuntos políticos del país, la actividad política, desde el punto de vista jurídico, es una actividad regulada; en derecho no son otras cosas que formas de conducta regulada, ¿qué formas toman las conductas reguladas de la política en nuestro orden jurídico?, bueno, fundamentalmente tenemos el derecho al sufragio, el derecho a ser electo, el derecho de asociarnos y participar políticamente.

Resumiendo, de conformidad con esta última fracción, por ningún momento y bajo ninguna circunstancia, van a poder intervenir o ejercer un derecho de orden político, porque la política, como ya lo dije anteriormente, en términos jurídicos, es forma de conducta regulada y no van a realizar ningún tipo de forma de conducta regulada que se traduzca en un derecho de orden político y tampoco se están inmiscuyendo en asuntos políticos en nuestro país porque están siendo invitados y como lo dije anteriormente, no para ejercer ningún tipo de derecho político.

En torno a un comentario sobre las cuestiones de actualidad, tenemos que estar muy conscientes de que México, al igual que cualquier otro país del mundo, está inmerso en una comunidad internacional. A México no se le puede ver de manera aislada, de manera separada, a México le importa lo que pase fuera de México, y al extranjero le importa de sobremanera lo que pasa en México y simplemente para referirme a un punto muy concreto.

Dado este interés de estar comunicados e informados, México ha mandado en muchas ocasiones a sus reporteros de prensa escrita o de radio y televisión a una infinidad de procesos políticos sobre todo los procesos que nos tocan en forma más cercana geográficamente, nuestros reporteros, los reporteros mexicanos han acudido a estas localidades y han reportado su forma precisa, dando sus opiniones al respecto en torno a cuestiones de procesos electorales.

De la misma manera reporteros extranjeros han venido a México en muchísimas y múltiples ocasiones a reportar cuestiones de orden político y lo han hecho radiando su reporte hacia el extranjero de nuestro territorio. Esta es una cuestión común y no nada más es comunicaciones de información de los países.

Ahora bien, lo que yo les quiero decir es lo siguiente: Los visitantes extranjeros objeto de esta regulación tienen mucho más limitaciones que los reporteros de prensa extranjeros que van a venir a este proceso electoral”.

Consejero senador, Porfirio Muñoz Ledo:

“No hay en realidad un nuevo concepto de soberanía; hay nuevas condiciones para el ejercicio de la soberanía. En nuestro país la definición preliminar es la del derecho constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814.

La soberanía es la facultad soberana del pueblo para elegir a sus gobernantes y dictarse sus propias leyes: José María Morelos, eso es la soberanía.

Justamente lo que se está buscando es que otros vean cómo ejercemos nuestra soberanía; los países que tienen orgullo de sus temas políticos, sean democráticas pero también autoritarios han invitado desde hace mucho tiempo, han invitado, incluso hay becas para estudiantes, para que sigan los procesos políticos de los países sin que esto tenga nada que ver con la significación del diccionario de inmiscuirse a la que se ha referido el Consejero Creel.

A mi me parece grave que se acepte la presencia, dentro de normas que hemos venido definiendo nosotros mismos, de visitantes extranjeros y al mismo tiempo los amenecemos.

Estamos rehaciendo un procedimiento que antes era partidario convirtiéndolo en un procedimiento netamente republicano.

Quien diga que la presencia de visitantes extranjeros es violatoria a la soberanía, tendría que derogar el artículo primero de la Constitución. Ni somos racistas ni somos xenófobos. El artículo primero de la Constitución dice que los extranjeros que ingresen en territorio nacional gozarán de todas las garantías que ésta otorga, y esas son: libertad de tránsito, son libertad de palabra, son libertad de expresión.

Recuerdo algunas zonas xenófobas del mundo, hace no mucho tiempo, en donde todavía cerraban las puertas de las ventanas cuando llegaban los turistas porque consideraban que eso era una forma de injerencia en asuntos internos de otros países.

Hemos sido observadores de elecciones en otros países; es un ejercicio de fraternidad; es un ejercicio de aprendizaje; se conocen muchas cosas, las malas, las buenas y las mejores. Es parte de la formación de dirigentes políticos y de gentes preocupadas por el avance de la democracia.

Yo terminaría diciendo que quien piense, y está en su derecho, que no hay jurisdicción internacional -y lo estoy tocando intencionalmente un tema colateral

pero que está implicado- en materia de derechos humanos y que el capítulo de derechos políticos no es parte de la Carta de Derechos Humanos, tendría que pedir la abrogación, la de México del Tratado Constitutivo de la Organización de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de los Pactos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas y de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Es la Ley Suprema de la Unión, el que los derechos políticos son derechos humanos fundamentales y que hay jurisdicción internacional en materia de derechos humanos, y si se es congruente se tiene que denunciar. Yo no quisiera, por la cordialidad que debe presidir estos debates y espero que no se mal interprete, es el problema que teníamos con los gobiernos totalitarios en las Naciones Unidas, éste es el discurso de los embajadores de Pinochet exactamente, éste es y hay actas que lo prueban, es, en sí, la negativa a cualquier presencia internacional en procesos políticos. Esta era la defensa de los representantes de El Salvador en la época de las más grandes masacres; defensa que México combatió arduamente.

Entonces México ha sido, en sus mejores momentos, un defensor decidido de la jurisdicción internacional de derechos humanos, de la libertad de tránsito de las personas, solamente en momentos oscuros que no quisiéramos ver revivido -con argumentos de esta naturaleza- se persiguió, incluso se expulsó del país a corresponsales extranjeros, en momentos de turbulencia, de grandes dificultades.

Terminaré diciendo: La observación de procesos políticos es parte de los derechos que toda persona en tránsito tiene en otro país, están consagrados en numerosos textos: en la Convención de Viena, por lo que hace a las funciones de sedes diplomáticas y consulares; a las Convenciones Internacionales sobre libertad de expresión, por lo que hace a las funciones de corresponsales extranjeros; y no conozco en el momento actual, ningún país, aun con rasgos autoritarios que algunos quedan, que se niegue a este tránsito de personas que no tienen nada que ver con el ejercicio del voto.

Yo reitero: Sólo los mexicanos tenemos el derecho de autodeterminarse y a decidir en elecciones libres; sólo los órganos competentes por la Constitución y por la ley tienen derecho de calificar esas elecciones, pero estamos obligados por mandato de nuestras propias instituciones republicanas, a respetar el libre tránsito de las personas y el ejercicio pleno de sus derechos".

Representante del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Gustavo Ríoja Santana: "Nosotros lo concebimos como un elemento más, como un elemento adicional para dar certidumbre, confianza, para que los electores estén en plena seguridad, y así lo deseamos el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, que su voto, que su voluntad va a ser respetada.

El acuerdo que aquí se tome, en caso de que así sea, será una expresión de voluntad política en la cual -sentimos nosotros- que se abre bajo una

reglamentación a observadores que desde su perspectiva y sin tener elementos hacen juicios en contra de nuestro país. En este sentido, si no hay nada que ocultar, si la voluntad política de todos, gobierno y partidos políticos, es llevar a cabo unas elecciones limpias y transparentes, pues si se pudiera invitar a "Extraterrestres" nosotros estaríamos de acuerdo.

En otro sentido, nosotros sentimos que nuestro país es un país fuerte, es un país consolidado en su conciencia nacionalista, no es un país débil que con la llegada de algunos visitantes extranjeros, representantes de organizaciones, tengamos que ponernos a sufrir o preocuparnos en demasía porque tal vez vienen a reconquistar y a hacer nuevas colonias.

No, nosotros en el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana sentimos que paso a paso y con la Revolución hemos consolidado nuestro nacionalismo, hemos hecho un país fuerte y lo hemos demostrado al mundo, un país de unidad, con problemas graves, es cierto como lo tiene la mayoría, pero con una decisión inquebrantable de respetar por sobre todas las cosas su soberanía nacional, por eso no estamos de acuerdo en algunas apreciaciones de algunos partidos políticos .

A nosotros también nos parecía grave que en algunas circunstancias algún partido o algunos partidos políticos llevaran su verdad a organizaciones internacionales y que sólo su verdad estuviera en el ambiente o en la atmósfera de estas organizaciones. ¡Qué bueno que van a venir para que vean cuál es el proceso de los mexicanos!

Que definitivamente no tendrán ninguna validez sus expresiones y sus opiniones que hagan, estamos de acuerdo y además así lo hemos reiterado cuando hemos acudido a formar parte de los consensos en este acuerdo, que como bien lo dijo el señor representante del consejo, es histórico.

Porque los mexicanos demostramos una vez más al mundo entero que no tenemos miedo de que se ventilen en la opinión internacional las actividades que aquí se desarrollan.

Por otro lado, quisiéremos concluir, y muy brevemente, en el aspecto de que si se tenga la vigilancia adecuada para que precisamente estas organizaciones que deseen venir a nuestro país se circunscriban especialmente a lo expresado en nuestras leyes, en nuestra Constitución y en el Reglamento del Acuerdo que está por tomarse.

Reiteramos la confianza de nuestro pueblo, reiteramos la convicción política-nacionalista-revolucionaria que tiene la gran mayoría y, yo diría, la totalidad del pueblo mexicano, en poder llevar a cabo unas elecciones como lo deseamos todos, con toda credibilidad y la legalidad que nos sea posible".

Representante del Partido Acción Nacional, Fernando A. Lozano Gracia:

"Sobre la posición del partido en este sentido, quisiera comentar que desde el 22 de enero, el partido fijó lo que consideró era necesario acordar para facilitar que el proceso electoral fuera transparente y aceptable en términos democráticos.

En uno de esos puntos mencionados las facilidades que debían otorgarse a los periodistas extranjeros. Nuestra expresión se refirió fundamentalmente al derecho de información, a la facilidad que había de darse al derecho de información y fundamentalmente, entonces, a las personas que ejercen esta tarea.

Entonces parece que esta es una situación, como ya se ha mencionado aquí, coadyuvante de un proceso electoral, que son otros, que están regulados, que hay acuerdos sobre ellos y que esperamos que permitan que este proceso sea diferente.

Es, insisto, un elemento que coadyuva a un proceso electoral, a la credibilidad del mismo, y también nos parece que es una práctica internacional que ni se puede revertir ni se puede limitar, y que es el caso de México y de la llamada excepcionalidad mexicana, con un proceso político sui generis y con unos antecedentes electorales escabrosos y tenebrosos en muchas ocasiones, pues creemos que esto tiene que dar paso, pues, a que se ventile sobre todo, insisto, en lo que toca al respeto a los derechos de información".

Consejero senador, Porfirio Muñoz Ledo:

"No conozco el caso, de veras, de ningún país, de ningún gobierno que invite o que reciba diciendo, no te metas. Nadie va a suponer en su sano juicio, que un representante de un parlamento, un miembro de una organización internacional vaya a cambiar el sentido del voto, sea una elección o sea un referéndum.

Terminaría diciendo que es muy importante -Y ese fue el sentido de mi primera expresión- que no veamos esta institución con prejuicios, que no lo veamos con reservas innecesarias, sino que lo aceptemos como es, como una aplicación consecuente con nuestros principios constitucionales y con una necesidad actual que ha sido soslayada, muy importante: Que estamos en un período de transición democrática y que cuando hay cambios de esta naturaleza, la atención de la opinión pública internacional es mucho mayor. Fue mayor el número de observadores que acudieron a las elecciones de El Salvador, posiblemente que a las elecciones de Italia, que se produjeron más o menos en la misma época.

Entonces entendamos que es un interés legítimo por lo que ocurre en México; entendamos no solamente que es parte de una nueva práctica internacional, sino que es mucho mejor que vengan visitantes de todo el mundo a ver un proceso pacífico y democrático, y que no sean espectadores de confrontaciones de otro tipo".

Consejero ciudadano, Jose Agustín Ortiz Pinchetti:

"En ningún momento el Instituto Federal Electoral, autoridad en la materia electoral en la República, hace invitación alguna y por lo tanto sus invitaciones no pueden ser rechazadas. Lo único que hace el IFE a través del Consejo General, es publicar una convocatoria dirigida a personas físicas o morales idóneas. Los partidos políticos, en el punto 3 del artículo 2 y las organizaciones civiles y políticas mexicanas podrán difundir la convocatoria y realizar las invitaciones a personas extranjeras que cumplan con los requisitos. El IFE, dice expresamente este artículo, no emitirá invitación alguna al respecto.

Creo que está claro que no podemos ser rechazados, señor presidente, señores consejeros, cuando no hacemos invitaciones ni el Consejo General ni el Instituto Federal Electoral".

Secretario General, Agustín Rico Saldaña:

"Señores consejeros: Se consulta si con las modificaciones y adiciones ya mencionadas se aprueba el Proyecto de Acuerdo para establecer las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados, interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo de la jornada electoral.

Los que estén por la afirmativa les ruego levantar la mano. Aprobado por unanimidad, señor presidente".

ANEXO 4

SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL 21 DE FEBRERO DE 1997.

INICIA 54A. PARTE.

En el lineamiento décimo tercero, párrafo tercero, dice: Se notificará a la Secretaría Técnica dentro del término señalado por el lineamiento vigésimo noveno y el vigésimo noveno dice precisamente que en un término que no exceda de quince días deberá notificar lo conducente, señor secretario.

Sería solamente esa propuesta de modificación, señor presidente.

- EL PRESIDENTE: Pide la palabra el consejero electoral José Barragán.

- DR. JOSÉ BARRAGAN: Bien, de nuevo, como ya lo anuncié, no estoy de acuerdo con el documento de los lineamientos. No voy a insistir mucho.

Simplemente creo que va más allá la reglamentación de lo que establece la ley y a mí eso no me parece correcto. Y en mi opinión, no debe de aprobarse. Por esos motivos, yo justificaré de nuevo mi negativa a la aprobación. Nada más.

- EL PRESIDENTE: ¿Ninguna otra intervención? Sírvase el señor secretario poner a votación el proyecto respectivo.

- EL SECRETARIO: Gracias, señor presidente. Señora y señores consejeros electorales:

Se consulta si se aprueba con la modificación planteada por el consejero Alonso Lujambio el proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen los lineamientos, formatos, catálogo de cuentas y guía contabilizadora aplicables a las agrupaciones políticas nacionales.

Los que estén por la afirmativa, les ruego levantar la mano. ¿En contra?

Aprobado, señor presidente, por ocho votos a favor y el voto en contra del consejero electoral José Barragán Barragán.

- EL PRESIDENTE: Proceda la Secretaría disponer lo conducente para la publicación del acuerdo aprobado en la Diario Oficial de la Federación. Y por favor, sírvase continuar con el siguiente asunto de la orden del día.

- EL SECRETARIO: Gracias, señor presidente.

El siguiente punto del orden del día se refiere al proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del proceso electoral de 1997.

- EL PRESIDENTE: Tiene la palabra el representante del Partido Demócrata Mexicano.

- LIC. JOSÉ LUIS HERRERA: Muchas gracias, señor presidente.

Solamente para hacer dos consideraciones a ese documento. La primera se refiere a la posición que el Demócrata tiene con respecto a la inclusión, está dentro de la ley, pero aún así tenemos una opinión al respecto de la figura denominada de visitante extranjero que hace actividad de observación en un determinado grado.

En primera cabe precisar y deseamos que ojalá se comparta el espíritu aquí establecido en lo referente a que si bien es cierto que atendiendo primordialmente y fundamentalmente a una cortesía hacia las naciones del planeta, se extiende esta invitación y se dan las facilidades para que los visitantes extranjeros puedan enterarse de las múltiples actividades que se realizan durante el proceso electoral en sus diversas etapas.

Que quede preciso así, como una cuestión que atiende fundamentalmente a esa cortesía y que de ninguna manera los mexicanos podríamos y podemos admitir que otra nación interfiera y forme juicios con respecto a la forma en la que se llevan los procesos electorales en nuestro país, que si bien es cierto estamos atendiendo y estamos dentro de una etapa de transición, hemos estado en una etapa de transición desde que se inició la Independencia en este país; hemos estado transitando de una a otra y no hemos terminado de hacerla, y es por la propia dinámica de los movimientos sociales y los movimientos políticos.

Que se entienda perfectamente hacia el exterior que estamos en esa etapa de consolidación de un sistema de partidos políticos, de un sistema de autoridades electorales, pero en esa etapa de transición o de construcción, no admitimos de ninguna manera y de ninguna forma que nadie intervenga directa o indirectamente en esas actividades que conciernen exclusivamente al pueblo mexicano, a sus instancias y a sus autoridades.

INICIA 55A. PARTE

Siendo que ese es el espíritu de este documento, que aquí no se plasma. No quise dejar pasar la oportunidad de precisarlo de esa forma. Lamentablemente no podríamos hacer una invitación -una invitación es eso-, no podríamos restringir la

invitación y decir, este si y este no, porque ya no es invitación: si yo hago una fiesta en mi casa debo invitar a todos, si no, no invito a nadie.

Así, de esta forma, estamos invitando a esta fiesta democrática a todos para que participen en ella observando; pero no podríamos ir más allá de esta mera invitación.

Y nos parece también adecuado -una vez precisado este asunto- que cabrían dentro de este mismo cuerpo algunas adecuaciones y adiciones que sentimos, por lo vital e importante que esto se refiere, deben de ser consideradas en su justo valor, y se refiere precisamente a la Base 10a. Leo:

"Los visitantes extranjeros acreditados que incumplan con las obligaciones establecidas en las presentes bases, se harán acreedores a la cancelación de su acreditación por parte de las autoridades electorales competentes". Son las bases que ya se dan aquí en el precedente.

Nosotros haríamos una adición, que quedaría de la siguiente forma:

"Los visitantes extranjeros acreditados que incumplan con alguna de las obligaciones establecidas..." Porque de otra forma no está preciso, porque como se acaba de decir: "Bueno, entonces incumplo dos y no hay problema". Porque dice "que incumplan con las obligaciones", se entenderá, por tanto, que debo de incumplir por todas para que sea yo acreedor a que se me retire la acreditación.

Creo que seria más preciso, dado las que aquí se manejan en b) base novena, incisos a), b), c) y d). Podría quedar de mejor forma "con alguna de las obligaciones".

Y entonces, bastará con el incumplimiento de alguna de las que están estipuladas, para que les sea retirada su acreditación como tal.

La siguiente se refiere también a la misma, y aquí tratamos de dar participación a los partidos políticos en lo siguiente: está el segundo párrafo, que pasaría a ser tercero, con la adición que nosotros proponemos:

"Segundo. Los partidos políticos o las agrupaciones políticas, aportando elementos de prueba, podrán solicitar la cancelación de la acreditación de los visitantes extranjeros al Consejo General", sería una adición más a esto, para darle cuerpo.

Y someto a la consideración de este cuerpo colegiado las propuestas hechas por el Demócrata.

Muchas gracias.

- EL PRESIDENTE: ¿Alguna otra intervención?. El Representante del Partido Acción Nacional.

- DIP. LIC. GARCIA VILLA: Gracias, señor Consejero Presidente. Sólo para hacer una observación a lo que establecen la Base segunda y la cuarta, que estarían vinculadas, y b) Base octava.

En la base segunda, se menciona que el Instituto hará una convocatoria y que se referirá expresamente a quienes podrán ser visitantes extranjeros con el propósito de observar el proceso electoral.

Llama la atención que entre los que pueden ser expresamente convocados no están, curiosamente, los observadores por antonomasia, que serían los representantes de los medios internacionales de comunicación, o sea los periodistas que adicionalmente a los que son corresponsales y están establecidos en el país, visitarían México con el propósito de cubrir su actividad de informar al resto del mundo lo que está ocurriendo con el proceso electoral.

En la inteligencia de que sería un descuido esta omisión, de no haber algún inconveniente, la sugerencia es que se incorpore en esta convocatoria, incluso para que puedan ser debidamente acreditados.

Ahora, en el caso de que así ocurriera, entonces nos topáramos con un problema: en el inciso b), párrafo uno, de la base cuarta, dice que estos observadores no deberán perseguir fines de lucro, y es evidente que los reporteros desarrollan una actividad que en el fondo si tiene, a través de difundir información, un evidente propósito de lucro. Quizá convendría hacer la excepción.

Y, por último, el párrafo tres de la base octava dice que el Instituto no será responsable de ningún gasto erogado por los visitantes extranjeros durante su estancia de actividades en México.

Esto es razonable para evitar que atenciones de esta naturaleza pudieran inducir a los observadores a algún sesgo en sus apreciaciones.

Pero aquí lo importante es que no sólo el Instituto se abstenga de cubrir este tipo de gastos, sino que en general el Estado Mexicano se abstenga, ya que tiene fama de ser muy generoso con este tipo de visitantes”.

INICIA PARTE 56

- EL PRESIDENTE: ¿Alguna otra intervención? El representante del Partido Cardenista.

- EL REPRESENTANTE RAFAEL FRANCISCO PIÑEIRO LÓPEZ: Muy breve, en el mismo tenor que el representante del Partido Demócrata.

Para nosotros, para el Partido Cardenista, creo que a quien debemos de darle satisfacciones es al pueblo de México porque es, al final de cuentas, el único que tendrá que calificar el proceso electoral.

Las opiniones que los extranjeros puedan tener, allá ellos. Nosotros pensamos que básica y principalmente es a los ciudadanos mexicanos a los que tendremos que darles satisfacciones de cómo se está conduciendo y cómo se va a conducir el proceso electoral.

- EL PRESIDENTE: Tiene la palabra el Consejero del Poder Legislativo, el Diputado Zambrano.

- EL CONSEJERO JESÚS ZAMBRANO: Gracias, Consejero Presidente.

"Creo que habría que hacer algunas precisiones en relación con lo que se ha dicho. Comparto la inquietud planteada por el diputado García Villa en relación con lo que él llamó "observadores electorales por antonomasia".

Pero aquí estamos hablando de los lineamientos con los que se habrá de atender e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del proceso electoral.

Desde luego que nosotros entendemos que esta es una forma de observación, que por lo demás es una práctica internacionalmente admitida. Pero que en el caso de nuestras propias disposiciones legales en materia electoral, no tienen el status de observadores que según el artículo 5° del COFIPE sólo lo tienen los ciudadanos mexicanos. Esto por un lado.

Por otro lado, creo que es conveniente recordar que en lo que se refiere a las actividades de los trabajadores de los medios de comunicación que vienen a cubrir distintos eventos a nuestro país, estos están contenidos y se recordará muy bien por discusiones que tuvimos hace unos meses en el Poder Legislativo, en la Ley General de Población, que incluso se hubo de reformar, precisando un conjunto de elementos que estaban ahí, sin la debida reglamentación en las propias disposiciones de esta ley.

Creo que efectivamente si incorporáramos, como lo señalaba el propio Diputado del Partido Acción Nacional, el asunto de los trabajadores de los medios de comunicación, nos veríamos en la otra complicación que él mismo preveía.

Creo que en todo caso, si se quiere agregar de alguna manera una disposición como obligación o algo que se le pudiera parecer, en términos de que en todo

caso el Instituto Federal Electoral dispondrá de todo lo necesario; y aquí no habría que hacer ninguna distinción para que todos los medios de comunicación, sin distinción alguna, estén debidamente informados de todas las actividades que desarrollen los visitantes extranjeros.

Creo que es conveniente hacer estas precisiones, que me parece que otro nos podría meter a una simulación anómala.

- EL PRESIDENTE: Lo que estamos intentando hacer con este acuerdo es darle un cauce a uno de los principios fundamentales que creo yo deben formar la vida del Instituto Federal Electoral, que es la transparencia.

Nosotros estamos en la mejor disposición de que todos los pasos que daremos a lo largo del proceso electoral, dado que son públicos, puedan ser observados, puedan ser vistos por aquel que quiera revisarlos. Ya sean observadores nacionales o visitantes extranjeros. Es la idea fundamental que está tras este proyecto de acuerdo.

Creemos que nuestras elecciones pueden estar abiertas al escrutinio de todo el mundo porque no tenemos nada que esconder y queremos que las mismas transcurran de manera absolutamente transparente.

No estamos, como ustedes ven este proyecto, coartando a nadie la posibilidad de ser visitante extranjero en nuestras elecciones, ya que -insisto- no tenemos nada que ocultarle a nadie. Nuestras puertas están abiertas a todo aquel que quiera informarse y seguir el curso de nuestras actividades.

Pero el status y la presencia de estos visitantes sí es claramente diferente al de los periodistas. Incluso hasta donde yo entiendo, hay una calidad migratoria especial para aquellos que quieran ejercer el periodismo en nuestras fronteras.

De ahí que al señalar aquí que no deben perseguir fines de lucro, precisamente se está haciendo esta distinción entre visitante y periodistas.

Por otro lado, creo que nosotros si nos podemos imponer a nosotros mismos que no vamos a ser responsables de los gastos erogados por estos visitantes. Pero creo que no podemos imponerle a ningún tercero -llámese este una agrupación cívica, llámese este un partido político, llámese este el Gobierno Federal- que no corra con los gastos de sus propios invitados.

Creo que en este caso nosotros estaríamos excediéndonos en nuestras facultades.

Por lo tanto, creo que recobrando el espíritu general -y creo yo: generoso- de este documento, deberíamos en estos puntos ceñirnos a la letra de lo que la propia convocatoria señala.

¿Alguna otra intervención?

Si no, le solicitaría al Secretario Ejecutivo pasar a la votación."

ANEXO 5

ACUERDO PARA ESTABLECER LAS BASES Y CRITERIOS PARA NORMAR LA PRESENCIA DE VISITANTES EXTRANJEROS INVITADOS INTERESADOS EN EL CONOCIMIENTO DE LAS MODALIDADES DEL DESARROLLO DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1994.

CONSIDERANDO

1. El interés existente en diversos ámbitos de la opinión pública internacional por conocer el desarrollo de los procesos electorales mexicanos y la necesidad de establecer los lineamientos que regulen las actividades de las personas físicas y morales extranjeras que acudan a México a enterarse de las modalidades de dichos procesos.

2. Que es facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informarse a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de los procesos electorales en cualquiera de sus etapas.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral en razón de los considerandos anteriores expresados y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1°, 6°, 33, 39, 41 y 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 82, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. SE ADOPTAN LAS SIGUIENTES:

Bases y criterios para normar la presencia de "Visitantes Extranjeros Invitados", interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso federal electoral.

ARTICULO 1

1. Visitante Extranjero Invitado es toda persona física o moral extranjera, interesada en conocer las elecciones federales y que haya sido acreditada para tal efecto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral de acuerdo con las presentes bases.

ARTICULO 2

1. El Consejo General hará pública una convocatoria dirigida a personas físicas y morales extranjeras.

2. El Consejo General del Instituto Federal Electoral solicitará el auxilio de las distintas dependencias del gobierno mexicano para dar a conocer la convocatoria referida en el párrafo 1 de este artículo.

3. Los partidos políticos y las organizaciones civiles y políticas mexicanas podrán difundir la convocatoria y realizar invitaciones a personas extranjeras que cumplan con los requisitos establecidos en las presentes bases y criterios, el Instituto Federal Electoral no emitirá invitación alguna al respecto.

ARTICULO 3

1. Las personas y organizaciones interesadas contarán con un plazo, que vencerá el día 30 de julio de 1994, para hacer llegar al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral su solicitud por escrito para ser acreditados como Visitantes Extranjeros Invitados.

2. Para lo anterior la Secretaría del Consejo General elaborará un formato especial de solicitud de acreditación que se enviará en forma anexa a la convocatoria y que estará a disposición de los interesados, en las oficinas de la Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral y en las Embajadas y Consulados de México en el Extranjero.

ARTICULO 4

1. Las personas físicas y morales extranjeras solicitantes deberán reunir los siguientes requisitos, para poder ser acreditadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral:

a) Gozar de reconocida integridad, imparcialidad y prestigio en actividades relacionadas con el ámbito político-electoral o en la defensa de los derechos humanos.

b) No perseguir fines de lucro.

c) Acreditar plenamente la personalidad que ostentan los invitados cuando representen a alguna organización o entidad.

ARTICULO 5

1. Las personas extranjeras que presenten su solicitud en tiempo y en forma, serán acreditadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral si reúnen los requisitos establecidos en las presentes bases.

Hecho lo anterior, la Secretaria del Consejo General entregará las acreditaciones correspondientes, mediante un formato que la misma elabore.

Asimismo, distribuirá entre los acreditados, gafetes para que puedan identificarse en la realización de sus actividades e informará oportunamente a las autoridades electorales y a los partidos de tal acreditación.

ARTICULO 6

1. Los Visitantes Extranjeros Invitados podrán conocer las modalidades del desarrollo de los procesos electorales federales en cualquiera de sus etapas conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

ARTICULO 7

1. Los Visitantes Extranjeros Invitados, al desarrollar las actividades definidas en el artículo anterior, deberán cumplir con las siguientes obligaciones.

- a) No podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.
- b) No interferir de modo alguno en las tareas y ejercicio de las atribuciones de la autoridad electoral, ni en las actividades de los partidos políticos, sus candidatos o los ciudadanos mexicanos.
- c) Realizar sus actividades de manera imparcial, seria y responsable.

ARTICULO 8

1. Los Visitantes Extranjeros Invitados gozarán del apoyo de las autoridades para realizar las siguientes actividades:

- a) Celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener orientación o información explicativa sobre las instituciones y procedimientos electorales mexicanos;
- b) Celebrar reuniones con los representantes de los partidos políticos y sus candidatos, para obtener información respecto de las organizaciones políticas con el consentimiento de las mismas;
- c) La Secretaría del Consejo General del Instituto Federal Electoral otorgará, en la medida de sus posibilidades, los apoyos de carácter general que consideren pertinentes y necesarios para que los Visitantes Extranjeros Invitados realicen adecuadamente las actividades permitidas, teniendo informados permanentemente de ello a los miembros del propio cuerpo colegiado;
- d) Las autoridades no se harán responsables de ningún gasto erogado por los visitantes extranjeros durante sus actividades en México.

2. Los partidos políticos tendrán derecho a exponer a los visitantes acreditados sus planteamientos sobre el proceso electoral y la documentación que consideren pertinente sobre el mismo, así como la información sobre su organización política.

En el momento de la acreditación la Secretaría General del Consejo General entregará a los visitantes la documentación que para tal efecto le entreguen los partidos políticos.

ARTICULO 9

1. Los visitantes que incumplan con las obligaciones establecidas en las presentes bases, se harán acreedores a la cancelación de su acreditación por las autoridades electorales competentes.

2. En el supuesto anterior, las autoridades electorales darán vista a la Secretaría de Gobernación y demás autoridades competentes, para que decidan acerca de la permanencia en el territorio nacional de los Visitantes Extranjeros Invitados que infrinjan el marco constitucional y legal en la materia”.

ANEXO 6

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS BASES Y CRITERIOS CON QUE HABRÁ DE ATENDERSE E INFORMAR A LOS VISITANTES EXTRANJEROS QUE ACUDAN A CONOCER LAS MODALIDADES DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1997.

CONSIDERANDO

1. Que es facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral acordar, en su caso y en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas.
2. Que la etapa preparatoria del proceso electoral federal de 1997 se inició con la sesión que celebró el Consejo General del Instituto Federal Electoral el pasado 7 de noviembre de 1996.
3. Que el Instituto Federal Electoral valora en toda su extensión el interés manifiesto de los representantes de diversas instituciones y organismos extranjeros por conocer e informarse acerca de la organización y desarrollo de los procesos electorales federales en México.
4. Que, acorde con un principio fundamental de consideración y cortesía internacional, resulta de especial interés para el Instituto Federal Electoral poner a disposición de la opinión pública internacional interesada la información conducente y otorgar las facilidades requeridas para conocer sobre los procesos electorales federales mexicanos.
5. Que es interés del Instituto Federal Electoral mantener y apoyar una apertura informativa sobre el proceso electoral federal a todos aquellos miembros de la comunidad internacional interesados en los comicios federales de 1997.
6. Que en aras de otorgarle la mayor certidumbre y orden a las actividades de las personas físicas y morales extranjeras que acudan a México, para conocer e informarse sobre el proceso electoral federal de 1997 resulta indispensable fijar los lineamientos aplicables para su regulación.
7. Que el Instituto Federal Electoral desea que los preparativos para los comicios federales del 6 de julio de 1997 puedan ser objeto de estudio y análisis, con anticipación y en forma profesional, integral, imparcial y transparente por todos

aquellos miembros de la comunidad internacional interesados en el proceso electoral federal mexicano.

En razón de los considerandos anteriores y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, 33 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 68, 69, 70, y 73 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 82, párrafo 2, del mismo ordenamiento, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, emite el siguiente

ACUERDO

PRIMERO. Se establecen las siguientes.

Bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal de 1997.

BASE 1A.

1. Para los efectos de este acuerdo, visitante extranjero es toda personal física extranjera interesada en conocer sobre las elecciones federales y que haya sido debidamente acreditada para tal efecto por el Consejo General del Instituto Federal Electoral de conformidad con las presentes bases y criterios.

BASE 2A.

1. El Instituto Federal Electoral hará pública una convocatoria dirigida a la comunidad internacional en lo general, sin realizar en forma directa invitación alguna, para que aquellas personas físicas o morales extranjeras interesadas en conocer sobre el desarrollo del proceso electoral federal mexicano de 1997, gestionen oportunamente las acreditaciones correspondientes como visitantes extranjeros. La difusión de esta convocatoria se iniciará a más tardar en el mes de marzo de 1997.

2. La convocatoria se referirá expresamente a:

- A. Representantes de organismos internacionales.
- B. Representantes de organizaciones continentales o regionales.
- C. Representantes de órganos legislativos de otros países.
- D. Representantes de gobiernos de otros países.

E. Representantes de organismos depositarios de la autoridad electoral de otros países.

F. Representantes de partidos y organizaciones políticas de otros países.

G. Representantes de instituciones académicas y de investigación a nivel superior.

H. Representantes de organismos especializados en actividades de cooperación o asesoría electoral.

I. Representantes de instituciones privadas o asociaciones no gubernamentales que realicen actividades especializadas o relacionadas con el ámbito político electoral o en la defensa y promoción de los derechos humanos.

J. Personalidades extranjeras que gocen de prestigio y reconocimiento por su contribución a la paz, la cooperación o el desarrollo internacional; o por sus aportes humanísticos, científicos o tecnológicos.

3. El Instituto Federal Electoral solicitará el apoyo de las distintas dependencias del gobierno mexicano para difundir a nivel nacional e internacional la convocatoria referida en el párrafo 1 de este artículo, así como del apoyo necesario para facilitar la internación al país de todos aquellos visitantes extranjeros que hayan sido acreditados como tales.

4. Los partidos y agrupaciones políticas, así como las organizaciones de observadores y todas aquellas instituciones y asociaciones de carácter civil especializadas o interesadas en la materia, podrán difundir la convocatoria e invitar a personas extranjeras que cumplan con los requisitos establecidos en las presentes bases y criterios a requisitar sus solicitudes de acreditación como visitantes extranjeros.

BASE 3A.

1. Las personas y organizaciones extranjeras interesadas dispondrán de un plazo que vencerá el 21 de junio de 1997, para presentar solicitud de acreditación de visitantes extranjeros y hacerla llegar al presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

2. Para tal efecto, la secretaría ejecutiva elaborará un formato especial de solicitud de acreditación que se enviara en forma anexa a la convocatoria y estará a disposición de los interesados en las oficinas de la propia secretaría ejecutiva,

de los 32 consejos locales del Instituto Federal Electoral y en las embajadas y consulados de México en el extranjero.

BASE 4A.

1. Para otorgar las acreditaciones solicitadas al Consejo General del Instituto Federal Electoral, las personas físicas o morales extranjeras interesadas deben reunir los siguientes requisitos:

A. Gozar de reconocida integridad y prestigio en cualquier actividad vinculada con la materia político-electoral o en la promoción y defensa de los derechos humanos.

B. No perseguir fines de lucro.

C. Acreditar plenamente la personalidad que ostenten cuando representen a alguna organización o institución.

BASE 5A.

1. Las personas extranjeras que presenten su solicitud en tiempo y forma, serán acreditadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral si reúnen los requisitos establecidos en las presentes bases

2. La secretaria ejecutiva elaborará y entregará las acreditaciones correspondientes. Asimismo, elaborará y distribuirá entre los visitantes extranjeros acreditados, gafetes para que puedan identificarse debidamente en la realización de sus actividades e informará oportunamente a las autoridades electorales y a los partidos políticos, por conducto de sus representantes ante el consejo general, de tal acreditación.

BASE 6A.

1. Los visitantes extranjeros podrán conocer e informarse sobre las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal de 1997 en cualesquiera de sus etapas y en cualquier ámbito del territorio nacional.

BASE 7A.

1. Los visitantes extranjeros invitados dispondrán del apoyo de las autoridades del IFE para realizar las siguientes actividades:

A. Celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales con el propósito de obtener orientación o información explicativas sobre las normas, instituciones y procedimientos electorales mexicanos.

B. Celebrar reuniones con representantes o candidatos de los partidos políticos, para obtener información respecto a sus organizaciones y programas, siempre y cuando cuenten con su consentimiento expreso.

C. Celebrar reuniones con representantes de agrupaciones políticas, para obtener información respecto a su organización y actividades, siempre y cuando cuenten con su consentimiento expreso.

2. Los partidos y agrupaciones políticas tendrán derecho a exponer a los visitantes extranjeros acreditados sus planteamientos sobre el proceso electoral, así como proporcionales la documentación que consideren pertinente sobre el propio proceso electoral o su organización política.

3. La secretaría ejecutiva distribuirá entre los visitantes extranjeros acreditados la documentación institucional que pueda resultar del interés de los mismos o que resulte útil para la mejor comprensión del sistema político-electoral mexicano.

BASE 8A.

1. La secretaría ejecutiva otorgará, en la medida de sus posibilidades, los apoyos de carácter general que se consideren pertinentes y necesarios para que los visitantes extranjeros acreditados realicen adecuadamente las actividades que les están permitidas, manteniendo informado de ello al consejo general.

2. Para tal efecto, la secretaría ejecutiva dispondrá lo conducente para la asistencia y orientación a los visitantes extranjeros acreditados, durante el periodo del 1° de marzo al 13 de julio de 1997.

3. El Instituto Federal Electoral no será responsable de ningún gasto erogado por los visitantes extranjeros durante su estancia y actividades en México.

BASE 9A.

1. Al desarrollar las actividades definidas en las bases 6 y 7 precedentes, los visitantes extranjeros invitados deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

A. No inmiscuirse de manera alguna en los asuntos políticos del país.

B. No interferir de modo alguno en las actividades de la autoridad electoral, de los partidos políticos y sus candidatos y de los ciudadanos mexicanos.

C. Realizar sus actividades de manera seria, respetuosa y responsable.

D. Cumplir en todo tiempo y lugar con las leyes mexicanas y demás disposiciones legales aplicables durante su estancia en el país.

BASE 10A.

1. Los visitantes extranjeros acreditados que incumplan con las obligaciones establecidas en las presentes bases, se harán acreedores a la cancelación de su acreditación por parte de las autoridades electorales competentes.

2. En el supuesto anterior, el Instituto Federal Electoral dará vista a la Secretaría de Gobernación y demás autoridades competentes, para que determinen acerca de la permanencia en el territorio nacional de los visitantes extranjeros acreditados en ocasión del proceso electoral federal de 1997 que infrinjan el marco constitucional y legal, en los términos de lo dispuesto por el artículo 267 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEGUNDO. El presente acuerdo deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

ANEXO 7

CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO ELABORADO POR UN GRUPO DE EXPERTOS 1994.

1. El sistema electoral mexicano ha sido objeto de una profunda reforma, que ha afectado a las instituciones básicas de su organización, dirección y gobierno, hasta el punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía. Este cambio, pese a la trascendencia jurídico-política que conlleva, y haber tenido una profunda repercusión en la clase política, por el debate profundo que ha ocasionado, no parece que haya permeado suficientemente, salvo excepciones, en la propia sociedad que a la postre es la destinataria última. Circunstancia ésta que, como más adelante se indica, ocasiona dificultades en el propio proceso electoral en curso. Por otro lado, pese a que la reforma del presente año fue objeto de un amplio consenso entre casi la totalidad de las formaciones políticas con mayor fuerza electoral y haber sido aprobada en las Cámaras Legislativas también con una importante mayoría, está siendo cuestionada su aplicación, tanto por un partido político determinado como por algunas publicaciones periodísticas. Las denuncias que no resulten probadas pueden generar confusión en el electorado y tener repercusión negativa en los propios actores políticos.

2. La "ciudadanización", operada en el Consejo General del IFE y el refuerzo de competencias de los consejos locales y distritales constituye, junto con la credencialización de los electores, la característica más significativa de la nueva era electoral, que se ha iniciado recientemente. Un elemento claramente positivo en cuanto a la conformación de las casillas es el hecho ya destacado de que sus integrantes provienen de una doble insaculación, por lo que puede estimarse que el concepto de ciudadanización ya incorporado en los organismos electorales también se ha impuesto en las casillas de recepción de votos. Esto representa un importante avance en esta materia ya que con anterioridad dichos integrantes eran designados de una manera bastante menos aleatoria. Lo expuesto merece ser tomado en cuenta como un argumento en favor de la imparcialidad de los funcionarios de casillas en el régimen mexicano.

3. La estructura organizativa tiene un alto grado de jerarquización, que se adecua perfectamente a la organización electoral del país. Asimismo, para dar servicio a los órganos técnicos de la administración electoral, se ha configurado un servicio profesional de personal, que en buena lógica ha de servir para reforzar las actuaciones de los órganos electorales. A este respecto, algunas fuerzas políticas han cuestionado, pese a la regulación vigente, la composición de determinados órganos electorales, por las posibles simpatías partidistas de sus componentes, lo que sin duda de ser ciertas y probadas deberán generar el ejercicio de las

acciones legales pertinentes. Es de resaltar que ha existido un consenso político, en el que con una interpretación flexible de la norma fue removido un porcentaje significativo de consejeros locales y distritales.

4. El tema del Padrón Electoral ha sido uno de los aspectos más cuestionados en la vida pública mexicana en los últimos años. Los logros conseguidos en esta materia son los más significativos que se hayan obtenido en el ámbito internacional, con una población y una situación de partida con las características de la existencia en la realidad mexicana.

5. La configuración del Padrón presenta rasgos muy particulares, desde la perspectiva del control que se ha seguido en todas y cada una de las fases. Aunque todo control puede considerarse adecuado, la situación que se ha generado ante el próximo proceso, bien podría ser definida como el "control del control permanente", que en muchos casos ha podido conllevar gastos económicos significativos.

6. Llama la atención el constante cuestionamiento que en determinados sectores políticos se efectúa del Padrón, con imputaciones la mayoría de las veces de carácter genérico. Esta situación, al igual que la referida en cuanto al servicio profesional del personal, puede resultar muy delicada y tener incidencia negativa para el proceso electoral, por lo que parece conveniente, desde la perspectiva estrictamente electoral, que los cuestionamientos sean en su caso debidamente fundados, y planteados de forma directa ante los órganos administrativos o jurisdiccionales correspondientes.

7. Hasta la fecha, tal y como se ha expuesto en el presente informe, varias son las auditorías que sobre el Padrón se han efectuado. En estos casos, los índices de inconsistencia son realmente bajos y denotan, por tanto, una confiabilidad elevada. Los datos de las mencionadas auditorías han de considerarse confiables, no sólo porque provienen de uno de los partidos políticos con mayor fuerza electoral o de ocho de los nueve partidos existentes en la actualidad, y de un control efectuado por personalidades públicas e independientes del mundo académico y científico mexicano, sino también por la objetividad y procedimientos seguidos, según manifiestan los expertos en la materia.

8. Por otro lado, debe significarse que el término "inconsistencia", utilizado en dichas auditorías, no significa obligatoriamente que se constituyan en situaciones fraudulentas en sí mismas, y que además ciertas de dichas inconsistencias pueden ser susceptibles aún de depurarse por la propia actividad del Registro Federal Electoral.

9. Pese a la importante labor de difusión que, en torno a la configuración del Padrón y de credencialización se ha desarrollado, es posible ampliar la información a la ciudadanía, en determinados aspectos en cuanto al significado

de la credencial electoral. En lo que falta del proceso aún es tiempo de continuar las campañas informativas generalizadas y destinadas al ciudadano mexicano.

10. En cuanto a la cartografía electoral, existe un elevado número de casillas, lo cual tiene aspectos positivos, pero también negativos. En cuanto a los positivos, se puede significar el acercamiento de los centros de votación a los domicilios de los electores, con lo que sin lugar a duda se incentiva la participación. En cuanto a los negativos, deben resaltarse básicamente los siguientes:

a) La dificultad que conlleva para las formaciones políticas poder cubrir todas las casillas con sus representantes, y, por ende, controlar la actuación de los funcionarios de casilla y la jornada electoral.

b) La dispersión de las casillas tiene repercusiones negativas importantes en cuanto a la rapidez de la difusión de los resultados preliminares.

Si bien es cierto que el sistema de casillas actual está basado tanto en la propia tradición como en necesidades derivadas de las características físicas del territorio, tal vez convendría hacer un esfuerzo para reducir el número de casillas, a través del establecimiento de centros de votación, si bien no en todo el territorio al menos en aquellas partes donde las facilidades de transporte sean mayores.

11. Las críticas más generalizadas sobre el proceso electoral mexicano apuntan a señalar que habría ciudadanos votando sin tener derecho, y también otros que podrían hacerlo más de una vez. Respecto a la primera de las cuestiones, desde el momento en que para el ejercicio del voto se requiere la posesión de la credencial electoral, en la que se contienen numerosos elementos de identificación, que hace realmente difícil la suplantación de personas.

12. En cuanto a la segunda de las cuestiones indicadas, no es posible, si no existe una voluntad dolosa de actuar, que pueda generalizar el ejercicio de más de un voto por elector, puesto que la credencial electoral debe ser marcada cuando se ejerza el voto, por lo que para poder ejercitarlo más de una vez se hace necesario que se disponga de más de dos credenciales necesariamente deben ser distintas para que dé lugar a la doble inscripción del elector en las listas nominales de casillas. De lo contrario el sistema informático, si bien permitiría la expedición de más de una credencial siempre anularía la anterior y mantendría exclusivamente una sola inscripción en la lista nominal. Asimismo, y para mayor abundamiento existe la aplicación de la tinta indeleble, misma que fue elaborada con una fórmula especial, por instituciones científicas del país, y controlada su fabricación por dichas instituciones, por lo que presenta garantías de confiabilidad.

13. En materia de impugnaciones jurisdiccionales, se ha diseñado un sistema que abarca la totalidad de los aspectos fundamentales del proceso, por lo que desde

el punto de vista legal puede afirmarse que se garantiza el Estado de derecho. Desde la perspectiva orgánica, la autoridad jurisdiccional como órgano constitucional independiente, tiene carácter permanente, con reforzamiento de las salas con ocasión de la celebración de los procesos electorales, debiendo redundar todo ello en una sostenida, y por ende en mayor rapidez de los procesos.

14. Otro de los aspectos en los que se ha podido comprobar mayor preocupación, sobre todo a nivel político es el relativo a la difusión de los resultados preliminares. Ciertamente es que el conocimiento de los resultados electorales es demandado con prontitud por el cuerpo electoral y en general por la propia sociedad, a fin de que sean facilitados con la mayor oportunidad posible. Es también un aspecto muy ligado a la aceptación internacional de los procesos electorales. Ahora bien, esta pretensión totalmente legítima debe ser obtenida sin perjuicio de la responsabilidad que pesa sobre la autoridad electoral, en cuanto al logro de la mayor confiabilidad posible en los resultados que se informe. En este contexto, la autoridad electoral debe realizar su trabajo con todo rigor, no obstante la profusión de encuestas que se suelen efectuar el día de la votación, sobre todo por los medios de comunicación, por los propios partidos políticos, y en el caso del proceso de agosto próximo, por diversas organizaciones no gubernamentales, que efectúen la observación del proceso electoral, debiendo prevalecer la responsabilidad en cuanto al logro de la mayor confiabilidad posible en los resultados que se avance. Por supuesto, teniendo también en consideración los delicados problemas políticos incorporados normalmente a estas situaciones, donde los propios partidos tienen que colaborar en la expedición y divulgación oportuna de los resultados.

15. Si bien para el próximo proceso electoral no resulta viable modificar el procedimiento de transmisión de los resultados, desde los consejos distritales a los centros de captura de datos, será conveniente para los futuros procesos, estudiar la posibilidad de transmitir los resultados obtenidos en las casillas desde el punto más cercano a las mismas, en el que se encuentre algún medio de transmisión de la información. De la manera expuesta se conseguiría abreviar, de manera significativa, el tiempo que discurre entre el escrutinio de la casilla y la captura de los datos. Para ello resultará necesaria una mayor confianza en la autoridad electoral, y en las personas que la misma designa para la transmisión de los resultados.

16. En este tenor, si se realizan estudios basados en técnicas muestrales será conveniente que tanto las características de las muestras como el momento en que se facilitaran los resultados sean determinados con antelación al día de la votación, a fin de evitar dificultades de carácter partidista que podrían generarse.

17. Aun cuando en el cuerpo del presente informe no se haya hecho mención expresa a la cuestión del tratamiento de la información relativa al proceso

electoral, por parte de los medios de comunicación social, conviene reseñar que dicho tratamiento resulta muy determinante en el discurrir del proceso electoral. Ello hace necesario que se den las suficientes garantías de objetividad e imparcialidad, así como de no manipulación de la información, relacionada tanto con los actores políticos de carácter partidista como de los candidatos que participan en la contienda. La consecución del logro anterior debe estar presidida por los principios de objetividad, imparcialidad, en el tratamiento de la información, así como por el del reconocimiento de los derechos constitucionales de recibir información y de informar libremente. La cuestión en principio no resulta sencilla de resolver, máxime en un sistema de medios de comunicación en el cual se observa que prevalece la actividad privada sobre la pública. No obstante lo anterior, dado que en el proceso electoral están en juego el interés público de carácter general, estos últimos deben incrementarse sobre los privados, siendo aconsejable que se establezcan las adecuaciones necesarias que permitan señalar cuándo los medios facilitan información y cuándo dispersen su comunicación, debiendo estar orientada la información que se facilite, por los principios de objetividad y equidad entre todos los actores políticos que participen en el proceso.

18. La misión ha recibido, en el transcurso de su trabajo, comentarios y alegaciones sobre la profunda desigualdad que existe en las emisiones de televisión entre las noticias y apariciones relativas al partido en el gobierno y su candidato, con respecto a lo que se difunde de otros candidatos y partidos. Este hecho, si bien no se ha comprobado materialmente por los integrantes de esta misión, introduce un elemento de inequidad en el proceso, aun cuando no existan disposiciones legales que establezcan tal equidad en el caso de los medios privados de difusión. Al dar término a la misión, se ha sabido que una de las emisoras televisivas del país ha ofrecido tiempo gratuito en condiciones igualitarias a los partidos políticos, lo cual contribuye a solucionar el problema.

19. En términos generales puede afirmarse, desde la perspectiva estrictamente legal, que el proceso electoral mexicano se encuentra regulado con un muy alto grado de detalle, en todas y cada una de sus fases, tal y como corresponde a un proceso de tal naturaleza, lo que no impide que pueda definirse como un proceso en el que se han creado muchas susceptibilidades, pero también se ha rodeado de garantías abundantes. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la redacción de la norma en sí misma, sólo presupone que la situación regulada y la finalidad que percibe vaya a discurrir por los cauces pretendidos.

20. Para que ambos aspectos se consigan se hace necesaria la confianza y respeto de los actores del proceso, utilizando exclusivamente las vías que dicha legalidad establece. La aplicación de los principios anteriores al desarrollo de cualquier proceso electoral, y por supuesto al que se celebrará en México el próximo 21 de agosto se aprecian imprescindibles para que el mismo se desarrolle por cauces pacíficos y democráticos y sobre todo para que resulten

legítimos e incuestionables los resultados, que no serán sino el contenido fiel de la voluntad soberana del pueblo, expresada mediante el ejercicio del derecho fundamental en que se constituye el sufragio.

21. Como reflexión final, y a la luz de las experiencias de las numerosas misiones de asistencia electoral en la que los autores de esta labor han participado, se debe tener presente que la estructura electoral de cualquier país descansa en la interrelación entre el organismo electoral y los diferentes entes que la constituyen, los partidos políticos como contralores y a la vez colaboradores de dicha organización, y la ciudadanía, toda vez, que es la protagonista de dicho proceso y que participa no sólo en el acto de votación, sino a través de la participación de observadores nacionales. Si alguno de estos elementos no responde a las expectativas que la nación visualiza para sus actuaciones, es el conjunto que se resiente. En la opinión de la misión, la estructura del sistema electoral está en condiciones de posibilitar la realización de elecciones libres y justas. La participación de representantes de los partidos políticos en cada una de las casillas, un desempeño imparcial y profesional de los observadores nacionales e internacionales, y una adecuada cobertura informativa por los medios de difusión permiten aventurar criterios optimistas.

ANEXO 8

CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO ELABORADO POR UN GRUPO DE EXPERTOS 1997.

1. El proceso de transición que vive México, comparado con otros países de América Latina y el mundo, tiene características propias por lo extenso y cambiante en el tiempo. Este proceso se puede resumir en: (a) la transformación de un sistema político por vía de reformas continuas y en su mayoría ambivalentes; (b) impartidas en principio desde el poder mismo; (c) pero paulatinamente incluyendo actores fuera de la élite del poder en el diseño de las mismas y con capacidad de beneficiarse de ellas; (d) reformas que son cada vez más cuestionadas por los partidos de oposición, producto ellos de un mayor pluralismo en la sociedad, que viene desarrollándose como resultado del proceso de modernización del país; (e) dinámica ésta que lleva a cuestionar, primero el predominio absoluto del PRI emanado de la Revolución mexicana y, posteriormente, al disminuir esta fuente de legitimidad revolucionaria, a cuestionar el sistema político en el cual el PRI continúa ejerciendo el poder; y (f) que obliga al PRI, para continuar en el poder, a buscar la legitimidad democrática vía elecciones no cuestionadas.

2. Lo anterior lleva a que el significado de la Reforma de 1996, esta relacionado con el momento que atraviesa el proceso de transición. Sin embargo, la aspiración de llevar este proceso a un punto final, meta deseada por todos los actores políticos, refiere a objetivos distintos, lo que condiciona en buena medida la apreciación de la reforma misma. Así, mientras el PRI persigue a través de ella legitimarse en el poder, los partidos de oposición, por su parte, buscan la alternancia en el gobierno. Este condicionamiento existe en la medida en que para el PRI la Reforma constituye un paso clave en la transición en tanto termine con los conflictos post electorales, mientras que en el caso de los partidos de oposición la Reforma solo tiende a ser percibida como paso decisivo siempre que conlleve a la alternancia en el gobierno. La aseveración: sin alternancia el sistema no se consolida o si juegan limpio pierden, ambas expresadas por los partidos de oposición durante las reuniones que sostuvo el grupo de expertos, ratifican esta percepción.

3. La Reforma de 1996, si bien se inscribe dentro del proceso de reforma electoral del último decenio, tiene sus propias características que la distinguen claramente de las anteriores por varios factores: (a) por su alcance integral; (b) por la búsqueda del consenso; (c) por la pretensión de constituirse en una reforma definitiva que cierre el ciclo de reforma-elección-reforma; y (d) por el deseo de poner punto final al fenómeno de la desconfianza. Por ello, comparadas con las reformas anteriores, las instituciones diseñadas por la Reforma de 1996 -sin

perjuicio de las críticas dirigidas a su funcionamiento o a sus integrantes y de eventuales modificaciones futuras- son defendibles por el alto grado de correspondencia con los principios fundamentales de una institucionalidad democrática.

4. La Reforma representa al mismo tiempo un claro avance en lo normativo vis a vis con el régimen anterior, pese a no haber alcanzado el consenso en todos sus temas. Por su parte, a la luz del Derecho Electoral Comparado Latinoamericano, la Reforma se destaca por su progresividad y ventajas, sin perjuicio de la existencia de efectos no deseados, así como de las singularidades que presentan algunas de sus normas. Como ya se ha dicho, el desafío pasa ahora por el grado de viabilidad y vigencia de la misma, así como de la apreciación que de sus efectos hagan los actores de cara a la coyuntura política actual. De ahí que la evaluación de la Reforma, al igual que su carácter definitivo y el futuro de la misma, dependan más que de su idoneidad normativa de la contingencia política, en particular del resultado de las próximas elecciones y de la interpretación que de éste hagan los diferentes partidos políticos.

5. La Reforma es percibida, tanto por los actores como por organismos de la sociedad civil, como un claro avance normativo respecto del régimen anterior. Subsiste, empero, tanto en la oposición como en determinados grupos no gubernamentales, grados diversos de desconfianza en relación con ciertos temas específicos. Hay, asimismo, conciencia de parte de estos de que la subsistencia de la desconfianza implica pagar un alto precio, así como la existencia de efectos no deseados, entre los que cabe mencionar: la sobrerregulación, la alta complejidad, los elevados costos financieros, determinadas inconsistencias y dificultades en el cumplimiento de algunas de sus disposiciones, los cuales oportunamente deberán ser evaluados y corregidos (ver anexos I y II de este Informe).

6. Por lo que se refiere al IFE, la Reforma consolida el proceso de "ciudadanización" y le otorga una autonomía efectiva al independizarlo por completo del Ejecutivo. La Reforma trae así, como una de sus principales consecuencias en el plano normativo, la configuración de una autoridad electoral administrativa autónoma, imparcial y profesional; percepción que es compartida por la mayoría de los actores entrevistados (ver Anexos I y II).

7. En cuanto a su organización interna, se acrecienta la capacidad directiva y de control de los consejos en todos sus niveles mediante una transferencia a éstos de ciertas facultades y atribuciones de los órganos técnico-ejecutivos. Se trata empero de una estructura compleja que, no obstante el mayor grado de equilibrio y profesionalismo alcanzado, alberga aspectos potencialmente conflictivos, especialmente en la relación entre consejeros electorales y el aparato técnico-burocrático, la cual amerita ser atendida.

8. Por su parte, el nuevo modelo de integración del Consejo General del IFE fue reproducido, en lo pertinente, a nivel de los órganos desconcentrados. Sin embargo, mientras respecto del Consejo General hay mayor consenso sobre el grado de imparcialidad de sus miembros, la oposición conserva dudas acerca de dichos órganos y de hasta que, punto los cambios producidos aseguran en la práctica tal imparcialidad en los niveles intermedios e inferiores de la estructura piramidal de la organización electoral.

9. Otra consecuencia importante de la Reforma radica en haber fortalecido aún más los instrumentos, procedimientos y mecanismos dirigidos, por un lado, a evitar la manipulación fraudulenta del voto y, por el otro, a garantizar mejores niveles de control, transparencia y certeza de los procesos electorales. De este modo el actual marco normativo regula detalladamente (en algunos casos con exceso, producto de la desconfianza) todas y cada una de las diferentes etapas. Entre los efectos no deseados o perversos cabe apuntar la sobrerregulación y la existencia de "candados y contracandados", entre otros en relación con el padrón, con los listados nominales, con la credencial y con la transmisión de resultados, con el consiguiente altísimo costo financiero.

10. El avance en el campo de la judicialización del contencioso electoral no ha sido menos importante. La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial y el modo de propuesta y designación de sus jueces le confieren un marco normativo institucional de total independencia vis a vis del Poder central. Por su parte, la ampliación de sus competencias, en especial en lo referente a la calificación de las elecciones presidenciales y al "juicio de revisión constitucional electoral", refuerzan de manera singular su papel de órgano supremo del resguardo del orden jurídico electoral. La Reforma amplió asimismo el sistema de medios de impugnación, el cual pese a garantizar plenamente la tutela de los derechos políticos, puede traer, debido a su alto grado de complejidad, consecuencias no deseadas en cuanto a su efectividad.

11. Respecto a los cambios en el sistema de representación, un primer efecto de la Reforma consiste en haber introducido el factor incertidumbre en el sistema político mexicano, en el sentido de que tanto el partido de gobierno como la oposición no tienen certeza ni de los resultados de las elecciones de julio de 1997 ni de las consecuencias políticas de los mismos.

12. Un segundo efecto relacionado con el punto anterior radica en la mayor competitividad y conflictividad del sistema político mexicano que pone a prueba la capacidad del sistema para resolver conflictos. Estos conflictos son de diferente naturaleza y están condicionados a los resultados electorales, ya que por un lado puede darse (a) entre las distintas fuerzas políticas al interior de la Cámara de Diputados consecuencia del mayor grado de competitividad; (b) entre la Cámara de Diputados y el Senado, consecuencia de las diferentes mayorías en ambas cámaras; (c) así como entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados, en el caso de

que el partido de gobierno no alcance la mayoría absoluta de la misma; y finalmente (d) entre el Presidente y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de que un partido de oposición gane esta elección.

13. Estos posibles escenarios de conflicto pueden traer aparejado por una parte un "stress" tanto en lo que hace a la relación de los actores entre sí como en lo que refiere al funcionamiento del sistema político en su conjunto, debido a la eventual crisis de gobernabilidad traducida en la pérdida de eficacia del sistema en la toma de decisiones, como por ejemplo, en caso de un gobierno dividido.

14. Finalmente, las reformas introducidas en materia de representación política tienden a favorecer un formato tripartidista, que de adquirir estabilidad y una distribución relativamente equilibrada entre las tres fuerzas podría hacer aún más difícil la formación de mayorías unicolores. Por otra parte, dada la estructura ideológica programática del sistema de partidos en México, la formación de mayorías demandar un cambio de la cultura política, de modo tal de favorecer la negociación como mecanismo "sine qua non" para la búsqueda de acuerdos indispensables que aseguren la gobernabilidad del sistema político. De ahí que en la medida que la oposición pueda mejorar su acceso a puestos de gobierno o incluso jugar un papel más determinante a nivel nacional (Parlamento, Distrito Federal) tenderá a bajar su nivel de desconfianza en el proceso político-electoral, contribuyendo así en un mejoramiento de la cultura política, traducida en valores, actitudes y comportamientos más idóneos con formas de gobierno que requieren para su funcionamiento de acuerdos o pactos estables entre los partidos políticos.

15. La búsqueda de mejores condiciones de equidad en la competencia política electoral, dada las relaciones tan asimétricas entre el partido mayoritario y la oposición durante los últimos comicios, ocupó un lugar central en la Reforma. En materia de financiamiento político, pese al rompimiento del consenso a nivel del COFIPE, se lograron claros y positivos avances vis a vis con la legislación anterior. Comparado a nivel latinoamericano, el sistema normativo mexicano es hoy uno de los más completos, regulados y ventajosos para los partidos. Sin embargo, la novedad del mismo impide aún una evaluación final, tanto de sus aspectos positivos (medios económicos seguros, equidad, transparencia, confianza) como de los no deseados o perversos (sobreregulación, costo excesivo, anquilosamiento de los partidos, petrificación). Por lo demás, pese a los innegables avances normativos, el tema sigue presentando un alto grado de conflictividad cuyas consecuencias contaminan la relación entre las élites, tanto en general como especialmente de cara a las elecciones de julio próximo. Subsisten, en este sentido, desacuerdos importantes entre el PRI y la oposición (en especial en tomo al monto total del financiamiento público), así como dudas respecto a la viabilidad y vigencia de las normas más importantes.

16. Por su parte, el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica y el tratamiento que éstos hacen en sus noticieros han experimentado

también una considerable mejoría como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Reforma; mejoría que se traduce en un mayor nivel de equidad en la competencia político-electoral. En relación con el acceso de los partidos a los medios electrónicos, los avances normativos son claros y positivos vis a vis con el régimen anterior. A nivel comparado el sistema se destaca tanto por lo favorable de sus normas en beneficio de los partidos políticos como por su densidad regulatoria, la que potencialmente puede llegar a producir efectos no deseados o perversos que es preciso monitorear. Por lo que se refiere al tratamiento objetivo de las noticias, se constata también un avance respecto de elecciones anteriores, si bien subsisten desequilibrios que es preciso corregir, como lo demuestran los últimos monitoreos, tanto de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, AC como los del IFE. En suma, a la fecha de este Informe, y en relación con la equidad en el ámbito de los medios electrónicos, se avanzó más en cuanto al acceso de los partidos a los medios electrónicos que en materia de objetividad de la información.

17. Una cuestión sobre la cual la Reforma no introdujo variantes pero que pese a ello vale la pena destacar por su importancia es la observación nacional electoral. En efecto, la participación activa de la sociedad civil en materia de observación de las elecciones, similar a la que ya tuvo lugar de manera exitosa en 1994, es sana y positiva tanto para la profundización del proceso democrático como para la transparencia, credibilidad y legitimidad del próximo proceso electoral. De ahí la conveniencia de que para las elecciones del próximo 6 de julio las autoridades competentes brinden la mayor apertura y todas las facilidades a su alcance, de modo tal que los diversos grupos nacionales puedan llevar a cabo nuevamente una observación independiente, objetiva y profesional.

18. Cabe advertir finalmente, como ya se señaló en su oportunidad, que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales. Por lo demás, dada la proximidad de las elecciones y la incertidumbre que existe tanto en materia de resultados como acerca del comportamiento de los actores políticos, la posibilidad de una evaluación objetiva de la Reforma se ve contaminada debido a la lectura "electoralista" que los partidos hacen de la misma. Obviamente, los resultados de las elecciones de julio próximo repercutirán positiva o negativamente en la credibilidad y legitimidad no solo del proceso electoral sino además en relación con la Reforma misma. De ahí que una evaluación final deba ser hecha a posteriori de las elecciones de julio para garantizar así un análisis más objetivo, completo y desapasionado.

19. En suma, consecuencia de la Reforma de 1996, el sistema electoral mexicano cuenta hoy con un marco normativo y un aparato institucional idóneos para garantizar la realización de procesos electorales libres, justos y equitativos. Sin embargo, ni lo uno (lo normativo) ni lo otro (lo institucional) cumplirán a cabalidad su cometido, si no van acompañados por un cambio positivo en la cultura política, en especial en lo que refiere a las actitudes y los comportamiento de los actores,

con el fin de disminuir el abismo que sigue actualmente separando a la ley (norma) de la práctica (realidad sociológica); en otras palabras, el eterno conflicto entre una estructura de jure y una de facto.

20. Les corresponde así, una vez más, a los partidos y a sus candidatos contribuir ahora con sus acciones y comportamientos a crear un clima propicio para que las elecciones se desarrollen en tranquilidad, con transparencia y en libertad. De ahí la importancia, frente a un sistema que se funda en la desconfianza, de intentar reconstruir desde todos los sectores, el "tejido de la confianza" para que la ciudadanía pueda creer, de una vez por todas, en los procesos electorales como la única vía, legal y legítima, para la democratización del país.

21. Y en el cumplimiento de este objetivo, los medios de comunicación, tanto escritos como electrónicos, juegan un papel fundamental en la divulgación de la cultura política democrática, al ayudar a crear no solo mejores condiciones de equidad sino en animar y en alimentar la fe de la ciudadanía en las elecciones. De ahí que no habrá reforma "definitiva" hasta tanto los principios normativos no se instalen en la conciencia de los actores y en la ciudadanía toda como normas de comportamiento y no tan sólo como normas del deber ser. En definitiva, el reto pasa por ratificar el espíritu y los objetivos de la Reforma por las conductas.