

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA REVALORACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN EL NUEVO ORDEN
MUNDIAL Y LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

ISABEL GUADALUPE MORALES BAUTISTA

DIRECTORA: LIC. ILEANA CID CAPETILLO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

*“El amor es la compensación de la muerte,
su correlativo esencial”*

Arthur Schopenhauer

*A Dios,
por todas las bendiciones que me ha dado*

*A mis padres, Jaime Morales y Leticia Bautista,
por su gran amor y apoyo incondicionales,
su ejemplo, sus años, su dedicación y su energía.
Los amo y los admiro más que a nadie en el mundo*

*A mis hermanos Úrsula y Jaime Morales Bautista,
por ser mi orgullo, mis compañeros en la vida
y además mis mejores amigos, los adoro*

*A mi abue, Dolores Mejía
por su amor, ejemplo y fortaleza*

*A mi abue Lupe y mi tía Susa (q.e.p.d.)
con un recuerdo eterno de amor*

*A la familia Morales y la familia Bautista,
por ser parte esencial de mi vida*

*“No enseñarle a un hombre a quien se le puede enseñar,
es malgastar a un hombre.
Enseñar a un hombre a quien no se le puede enseñar,
es malgastar palabras.
El verdadero sabio no malgasta ni hombres, ni palabras”*

Confucio

*A México, a la Universidad Nacional Autónoma de México y
a mi querida Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*

*A la Maestra Ileana Cid, con especial respeto y agradecimiento
por dirigir este trabajo, por su guía, su enseñanza,
su consejo y su apoyo en todo momento*

*A mis sinodales,
José Woldenberg, Roberto Peña,
Víctor Batta y Carlos Ballesteros,
por el tiempo que dedicaron a revisar
este trabajo, sus comentarios y sus consejos*

“Se ha comparado muchas veces la amistad con el amor, en ocasiones como pasiones complementarias y en otras, las más, como opuestas. Si se omitiera el elemento carnal, físico, los parecidos entre amor y amistad son obvios. Ambos son afectos elegidos libremente, no impuestos por la ley o la costumbre, y ambos son relaciones interpersonales. Somos amigos de una persona, no de una multitud; a nadie se le puede llamar, sin irrisión ‘amigo del género humano’. La elección y la exclusividad son condiciones que la amistad comparte con el amor. En cambio, podemos estar enamorados de una persona que no nos ame pero la amistad sin reciprocidad es imposible”

“La amistad nace de la comunidad y de la coincidencia en las ideas, en los sentimientos o en los intereses. La simpatía es el resultado de esta afinidad; el trato refina y transforma a la simpatía en amistad. El amor nace de un flechazo; la amistad del intercambio frecuente y prolongado. El amor es instantáneo; la amistad requiere mucho tiempo”

Octavio Paz

*A mis amigos de la Facultad,
Diana Cortés, Dulce Govea, Denalí Barrera, Francisco Pérez, Hiram Aiza,
Julieta Rubio, Ricardo Bussey, Rocío Muciño, Violeta Jaimes, y en especial a Rocío Maciel,
gracias por darle sentido a uno de los tesoros y sentimientos más preciados en la vida, la
amistad, gracias por soñar y crecer conmigo, por los momentos
que hemos compartido y por los que nos falta por vivir*

*A América Ramírez, por su incondicional cariño, por su aliento y su apoyo en todo momento.
A Emiliano, Leonardo y Regina. A mi amigo Joel Bravo,
por ser tan especial, por la confianza mutua y la empatía en tantas cosas*

*A mis amigos, Alejandra Altamirano, Alejandro Estrada, Alexander Bonder, Antonio Ray,
Carlos Rodríguez, Cintya Martínez, Gabriel Poumian, Griselda García,
Héctor Romero, Hila Meixueiro, Itzel Mora, Kerstin Pelger, Laura Fuentes,
Magalí Amieva, Marian Adam, Martha Alvarado, Mauricio Sagástegui,
Mayra González, Moisés Vergara, Náyades Olmedo,
Sandra Ortiz y Susana Parra*

*A mis amigos y compañeros de trabajo, José Luis Escutia por su ayuda, su orientación y su
amistad y Carlos Marino Navarro por su particular forma de creer en mí y contribuir en mi
deseo de superación, por sus enseñanzas profesionales y de vida*

*“¡Ah! Cuando la calidad de la sociedad pueda sustituir a la cantidad,
entonces merecerá la pena vivir aunque sea en el gran mundo,
pero cien necios puestos en montón
no hacen un hombre de talento”*

Arthur Schopenhauer

*“No niego los derechos de la democracia;
pero no me hago ilusiones respecto al uso que se hará de esos derechos
mientras escasee la sabiduría y abunde el orgullo”*

Henry F. Amiel,

‘Una nación sin elecciones libres es una nación sin voz, sin ojos y sin brazos’

Octavio Paz

*Al Instituto Federal Electoral
y en particular a la Coordinación de Asuntos Internacionales,
al Lic. Manuel Carrillo Poblano por la oportunidad
de formar parte de la CAI
y a todos mis compañeros de trabajo*

*Al Centro de Asesoría y Promoción Electoral del
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos (IIDH- CAPEL) y
en especial al Maestro José Thompson por su ayuda y su tiempo*

La revaloración de la democracia en el nuevo orden mundial y la política internacional del Instituto Federal Electoral Mexicano

Introducción	1
1. Evolución histórico- conceptual de la democracia	10
1.1. Democracia clásica	10
1.1.1. Grecia	10
1.1.2. Roma	15
1.2. Democracia moderna	19
1.3. Democracia representativa	30
2. La revaloración de la democracia en el nuevo orden mundial	40
2.1. De la bipolaridad al nuevo orden mundial de la posguerra fría	40
2.2. La democracia en el nuevo orden mundial	55
2.2.1. Marco legal internacional sobre democracia y elecciones	57
2.2.2. Expansión de la democracia en el nuevo orden mundial	70
2.2.2.1. Transición democrática: liberalización y democratización	70
2.2.2.2. Expansión de la democracia: las olas democratizadoras	74
2.3. Gráficas. Evolución y estado de la democracia	82
2.3.1. Cuadro 1. Evolución de la Democracia	83
2.3.2. Cuadro 2. Estado de la democracia a nivel regional en 2003	84
2.3.3. Cuadro 3. Países democráticos 2003	85
3. Transformación político-electoral en México	87
3.1. Necesidad del cambio	88
3.2. Reforma político-electoral de 1977	91
3.3. Reforma político-electoral de 1986	96
3.4. Reforma político-electoral de 1989-1990	98
3.5. Reforma político-electoral de 1993	102
3.6. Reforma político-electoral de 1994	105
3.7. Reforma político-electoral de 1996	113

4. La actividad internacional del Instituto Federal Electoral, 1993-2003	120
4.1. Acuerdos de cooperación internacional	132
4.1.1. Programa de cooperación con la ONU	133
4.1.2. Acuerdos firmados con autoridades electorales	138
4.1.3. Acuerdos firmados con organismos globales promotores de la democracia	141
4.1.4. Ingreso del IFE y el Tribunal Federal Electoral a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y creación de la Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático (ADED)	143
4.2. Misiones de asistencia técnica electoral internacional y visitas internacionales	145
4.3. Misiones de observación electoral	150
4.4. Eventos internacionales organizados por el IFE	152
4.5. Visitantes Extranjeros	156
4.6. Estudios electorales y publicaciones	159
Conclusiones	161
Anexo 1. Misiones de asistencia técnica 1993 - 2003 (mapas)	175
Anexo 2. Misiones de observación electoral 1993 - 2003 (mapas)	178
Fuentes	181

Introducción

Actualmente es muy común hablar de democracia en los foros, organismos e instancias internacionales, en política nacional y política exterior de los estados, en sus instituciones, en la academia y en el hogar pero, a pesar de ser concebida y perseguida como un ideal, las diferentes definiciones de esta palabra provocan confusión en su significado. Desde su origen ha servido para designar una forma de gobierno, también hace referencia a una forma de Estado y comúnmente se habla de ella también como una forma de vida, ¿qué es democracia?, ¿qué es lo que con tanto afán están persiguiendo la mayoría de los estados?, ¿qué supone la consecución de este ideal?

Hay quienes afirman que cualquier forma de gobierno con características diferentes a las de la democracia griega de la época clásica, no es democracia y lo que ahora se conoce como tal dista mucho de serlo, sin embargo el contenido del concepto original de esta forma de gobierno ha sufrido constantes cambios a través de la historia, es decir, la democracia como todo fenómeno social, es dinámica y se ha ido transformado y ha adoptado nuevas características.

El término *demokratia* fue acuñado hace unos dos mil cuatrocientos años. Desde entonces, aunque se vio eclipsado durante un prolongado intervalo, ha formado parte del vocabulario político. Pero con una vida tan larga la 'democracia' ha adquirido naturalmente diversos significados, relacionados con contextos históricos e ideales diferentes. Así, con el paso del tiempo han cambiado sus usos connotativos y denotativos. Sería raro que no fuera así. Y por tanto, resulta sorprendente la escasa atención prestada al hecho de que el concepto actual de democracia se parece poco, si es que existe algún parecido, al que se desarrolló en el siglo V antes de Cristo. Cuando empleamos la misma palabra llegamos a la conclusión errónea de creer que nos estamos refiriendo a la misma cosa o a alguna similar. Sin embargo, en el caso de la "democracia" esto significa pasar por alto más de dos mil años de cambio.¹

Sin duda, es a través de la evolución teórica- histórica del concepto de democracia que podemos advertir cómo se han ido integrando todos y cada uno de los elementos con los que cuenta, mismos que dan pie a diferentes adjetivaciones que también crean confusión. De esta manera, nos encontramos con un sinnúmero de definiciones desde

¹ Giovanni Sartori. *Teoría de la democracia. Vol. II. Los problemas clásicos*. Traduc. Santiago Sánchez González, Alianza Editorial, México, 1989, p. 343.

las más sintéticas hasta las más elaboradas que destinan gran parte de su esfuerzo a detallar, no sólo en fondo, sino en forma, las características de esta forma de gobierno.

No obstante, la democracia en su acepción más simple sigue siendo el gobierno del pueblo y actualmente goza de un gran prestigio, se ha posicionado en un lugar privilegiado entre la comunidad internacional basándose esencialmente en el argumento de que es la forma de gobierno que más puede garantizar una vida digna a los individuos y las sociedades mediante la paulatina y cada vez mayor extensión de derechos y libertades.

Esta revaloración de la democracia responde así mismo a un contexto histórico y orden internacional que lo ha permitido. Los cambios suscitados a partir del fin de la guerra fría han reconfigurado el sistema internacional, el temor al estallido de una confrontación militar entre los dos bloques de poder desapareció y la paz y seguridad internacionales, entendidas en términos del nuevo orden internacional, se cree, serán posibles en gran parte si la democracia se garantiza al interior de los estados.

Es decir, en el llamado nuevo orden mundial, la democracia se ha ido consolidando como un valor universal y el objetivo perseguido por la sociedad internacional es que exista armonía en la vida democrática de los estados.

La preocupación de la comunidad internacional por mantener el equilibrio y estabilidad de sus relaciones ha sido una constante y se ha organizado, para que, mediante la cooperación, se asegure su consecución.

Desde que terminó la guerra fría han ganado terreno dos ideas: la primera sostiene que para que un país sea legítimo tiene que ser democrático y la segunda plantea que la comunidad internacional tiene el derecho a preocuparse por la falta de democracia en algún país.²

Un gran número de países están inmersos en procesos de transición y consolidación democrática; podemos decir que dichos procesos son parte y continuación de la que se conoce como la tercera ola de democratización, que en las últimas tres décadas se ha convertido en un fenómeno de dimensiones sin precedentes. En 1972 un total de 44 países eran democráticos y para 2003, 121 de los 192 países registrados oficialmente ante la Organización de las Naciones habían transitado a esta forma de gobierno.

² Sergio Aguayo, "Los observadores y la ONU", en *La Jornada*, México, 18 de mayo de 1994, p.12.

Asimismo, el protagonismo de la democracia en la escena internacional ha dado como consecuencia una serie de respuestas de la comunidad internacional. En principio, gobiernos, organismos internacionales, organismos regionales, instituciones académicas y de investigación, fundaciones, entre otros actores de las relaciones internacionales han integrado como parte fundamental de sus líneas de acción, el estudio y promoción de la democracia y, por otra parte, han surgido organismos internacionales especializados en el tema de la democracia y procesos electorales y se han creado asociaciones regionales de organismos electorales interesados en el mismo objetivo de promover y fortalecer la democracia mediante la ejecución de proyectos conjuntos, la creación de espacios de reflexión y análisis, así como el intercambio de ideas y experiencias, así como el desarrollo de investigaciones sobre el mejoramiento de este sistema de gobierno, con el fin de que redunden en beneficio de todos los interesados en la transición o consolidación de la democracia, permitiéndoles abordar los retos y desafíos que se presentan durante dichos procesos.

Toda esta red de instancias nacionales, regionales y globales es el resultado de la explosión democrática que se experimenta en el nuevo orden internacional de la posguerra fría. Todos sus componentes mantienen una permanente y cada vez más estrecha relación y trabajan en la materialización de proyectos.

Estos fenómenos del sistema internacional, el auge de la democracia, su consolidación como un valor universal y los procesos de transición política en países de los cinco continentes insertos en un nuevo orden mundial que lo exige, tocaron a México como subsistema o parte de ese todo.

Es decir, atendiendo a esa “explosión democrática” del medio internacional manifestada en los medios de comunicación, por los gobiernos y organizaciones internacionales, pero también atendiendo al reclamo democrático interno que se hacía escuchar desde un poco más de tres décadas atrás, México se insertó en un proceso de transición democrática a través de la construcción de un sistema político electoral sólido y confiable para garantizar una verdadera correlación entre gobernantes y gobernados

Desde 1977 México experimentó los primeros cambios al respecto, sin embargo es de 1986 a 1996 que se desarrolla un proceso y conjunto de reformas electorales,

que logran la total transformación del sistema, ahora dotado de instituciones y procedimientos con los que cualquier democracia representativa del siglo XX y XXI debe contar. Con la reforma de 1989-90, quizás la más significativa, se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) mismo que da lugar a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) el 11 de octubre de 1990.

De esta forma se combinan las condiciones internacionales y nacionales, y a pesar de haber mantenido durante mucho tiempo las cuestiones electorales como exclusivas de sus ciudadanos, México converge en el camino con la idea y necesidad de mostrar a la comunidad internacional la certeza de sus elecciones, así como el abandono del presidencialismo y del monopolio partidista del gobierno, que por años caracterizó a su sistema político, haciendo explícita su inserción en la transición democrática y actualizando su posición en el nuevo orden internacional.

A partir de 1993 y a través del Instituto Federal Electoral, México comienza un proceso de acercamiento al sistema internacional compuesto por una red de organismos dedicados a la promoción de la democracia y las elecciones, en un primer momento, invitándolos a conocer el sistema electoral mexicano y el desarrollo de los comicios federales, como símbolo de transparencia y, posteriormente, insertándose en los circuitos más importantes de cooperación internacional en la materia, participando activamente en las principales líneas de acción entre las que destacan las misiones de asistencia y observación electoral, la organización de foros de intercambio de opiniones y eventos internacionales especializados, el desarrollo de investigaciones y análisis comparados, así como la publicación de diferentes materiales.

A lo largo de los años y de su constante esfuerzo, el IFE a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales, área encargada de llevar a cabo y materializar la política internacional electoral de nuestro país, pasó de ser una instancia asistida y observada, a ser una instancia que asiste y observa procesos electorales de diferentes países, con una cobertura y participación de alcance global. En este contexto, el IFE goza de gran prestigio y reconocimiento en el medio, y es invitado constantemente a formar parte de diferentes proyectos en el marco de las relaciones bilaterales y multilaterales, muchas de ellas formalizadas mediante la firma de convenios de colaboración, con organismos homólogos de países de los cinco

continentes, así como con organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales especializadas en la materia, entre otras instancias.

Por otra parte, la actividad internacional del IFE se considera un importante activo en la política exterior de México, pues la colaboración que en materia electoral brinda nuestro país es una de las áreas más reconocidas en dicho ámbito. Muestra de ello es su reciente participación en la misión de asistencia electoral, que en marco de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, desarrolló un grupo de países llamados a colaborar en la reconstrucción de Irak, -con las reservas que establecen las condiciones que llevaron a este país a iniciarse en un proceso de construcción democrática-.

Todos estos elementos, la complejidad de la definición de la democracia representativa del siglo XX y XXI, el prestigio y revaloración del que goza a nivel nacional e internacional, su adopción como forma de gobierno por un gran número de estados, la creación de esa red internacional de organismos e instancias preocupadas y ocupadas en la democracia, así como el impacto que ha tenido en nuestro país, dieron origen al interés personal de profundizar en el estudio de estos fenómenos relacionados entre sí como subsistemas dinámicos del sistema internacional.

En este sentido, los fenómenos sociales hasta aquí planteados se retroalimentan en una dinámica de estímulo-respuesta que nos permiten afirmar a manera de hipótesis la lógica de su interrelación. Esto es, la revaloración de la democracia, de sus normas y de sus instituciones -adquiridas a través de su evolución histórica- en el nuevo orden mundial, así como la transformación del sistema político electoral mexicano en las últimas tres décadas, fue lo que hizo posible que México, a través del Instituto Federal Electoral (IFE), se insertara y posteriormente se consolidara como un miembro activo en el sistema internacional de instancias dedicadas a la promoción y fortalecimiento de esta forma de gobierno.

Este planteamiento nos remite de inmediato a la búsqueda de respuestas a las principales interrogantes que nos formulamos: ¿qué es democracia?, ¿cuáles son los principales elementos que la conforman y cómo se integraron a través de su historia?, ¿por qué se considera la forma más recomendable de gobierno?, ¿por qué el contexto histórico internacional de la posguerra fría, el llamado nuevo orden mundial, hizo

posible que la democracia tomara ese lugar destacado o revaloración del que goza?, ¿cuáles son las dimensiones de este fenómeno de democratización mundial?, ¿a qué necesidades y objetivos responde la creación de esa red de organismos internacionales promotores de la democracia y las elecciones que cada vez se hace más compleja y dinámica?, ¿cómo se configuró y consolidó el sistema electoral mexicano?, ¿qué elementos hicieron posible la apertura e implementación de la política internacional del IFE?, ¿cuáles son las principales actividades que desarrolla la Coordinación de Asuntos Internacionales?, ¿cuáles son los resultados y proyección de esta actividad internacional?.

En este mismo orden de ideas, con objeto de acercarnos a la solución de estas interrogantes y definir cómo se relaciona un eslabón con otro, se ha desarrollado la investigación en cuatro partes.

En principio abordamos la evolución histórica conceptual de la democracia, enfatizando en la integración de sus principales características y elementos en los diferentes períodos que la construyen, desde su aparición en la Grecia antigua, su tránsito por el gobierno mixto de la república en Roma, su reaparición en la modernidad después de 20 siglos de ausencia y su relación ahora inseparable con la herencia del liberalismo y renacimiento, hasta su conformación como democracia representativa en el XX y el XXI, advirtiendo sus adjetivaciones más comunes que no se refieren a formas de gobierno diferentes sino a la exaltación de las características de una sola.

Enseguida nos enfocamos a dar cuenta de la revaloración de la democracia en los siglos XX y XXI, mediante el conocimiento de la transformación del sistema internacional que se registra a partir del fin de la confrontación bipolar y la consecuente creación de un nuevo orden mundial, destacando los principales aspectos que lo caracterizan y explicando cómo este contexto, sus condiciones y actores principales influyeron y determinaron la posición y prestigio de la democracia. Asimismo señalamos el papel que ocupa en este nuevo orden mundial y cómo ha servido para llenar un vacío ideológico siendo elemento de unidad en el sistema internacional, así como instrumento de los países desarrollados en diferentes objetivos.

También se da cuenta de la antesala y bases que el marco legal internacional sobre democracia y elecciones proporcionó a la comunidad internacional en su esfuerzo

por democratizarse, señalando su natural pertenencia y origen en la promoción del respeto a los derechos humanos, subrayando la cada vez más especializada y regionalizada expresión del interés de las naciones por fortalecer e impulsar los procesos de transición y consolidación democráticas, así como la creación de un ambiente en pro de este sistema de gobierno en el que se han establecido acciones que todos se comprometen a realizar a su favor, persiguiéndolo como un fin común.

Asimismo, en esta parte se abordan a nivel teórico los procesos de transición democrática, distinguiendo la liberalización de la democratización y cuál es su relación, para finalmente remitirnos al fenómeno de expansión de la democracia a partir de la explicación que uno de los teóricos más reconocidos en la materia propone con las llamadas olas de democratización. Se muestra cómo y en dónde se desarrollaron estas olas y se actualizaron cifras después de la tercera ola de Huntington, ofreciendo un panorama global del estado de la democracia en el mundo hasta 2003, citando a los países que han transitado a ella y sistematizando la información en tablas que muestran la evolución de este cambio a través de las últimas tres décadas, así como la distribución de los países democráticos por región.

En un tercer apartado, enfatizamos el proceso de cambio político en México y la transformación, reforma y construcción de un sistema electoral sólido y confiable a partir de las instituciones, leyes y procedimientos con los que lo dotaron la propia sociedad civil, partidos políticos y principales actores internos involucrados en el reclamo democrático generalizado. Se señalan, a grandes rasgos, los fenómenos que detonaron el proceso de cambio, así como el contenido de las principales reformas electorales desde 1977 a 1996, y los principales procesos políticos que las acompañaban, así como la esencia de las negociaciones políticas y apertura entre dichos actores y el gobierno. Se seleccionaron y se destacan los elementos más significativos de las reformas para los fines de esta investigación, como la creación del Instituto Federal Electoral, la integración de las figuras de observadores electorales y visitantes extranjeros entre otros. Se concluye con un balance y esquematización de los resultados que ubican al Instituto Federal Electoral como una de las instituciones más firmes y confiables de acuerdo a la opinión pública en general, que en esencia

establecen la antesala de la inserción y consolidación de México en el sistema internacional en materia de democracia y elecciones.

La última parte se refiere precisamente a este eslabón; en principio, se establece; el contexto, forma y condiciones en las que los principales actores políticos nacionales, gobierno, sociedad civil y el propio Instituto Federal Electoral advierten la necesidad y conveniencia de responder al *boom* democrático del sistema internacional, al tiempo que satisfacían una más de las necesidades internas. Se indica cómo se decide la implementación de una política exterior en materia de democracia y elecciones que nos permitiera mostrar la certeza de los comicios federales de 1994 – por primera vez- a nivel mundial; se explica cómo en un primer momento, México se abre a la observación internacional electoral, tratando de fortalecer la idea de que no había nada que ocultar ante procesos completamente transparentes, y cómo esto lo llevó a insertarse en el nuevo orden mundial y posteriormente a formar parte activa de las actividades emprendidas y desarrolladas por el sistema de organismos que promueven la democracia y las elecciones en el mundo. Asimismo, se indica la creación de la Coordinación de Asuntos Internacionales, área especializada encargada de materializar esta nueva visión de la política exterior electoral de México.

También se ofrece un panorama general de los actores que componen esta red, en categorías diferentes de acuerdo a sus características y funciones, para finalmente detallar de qué forma, con qué propósito u objetivo y mediante qué líneas de acción el IFE, a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales, se vinculó y ahora forma parte de muy diversas actividades, mismas que han sido clasificadas de la siguiente forma, para proporcionar un panorama lo más amplio posible: acuerdos de cooperación internacional firmados con diferentes instancias, misiones de asistencia técnica electoral internacional y visitas internacionales, misiones de observación electoral, eventos internacionales organizados por el IFE, atención a visitantes extranjeros, estudios electorales y publicaciones.

Asimismo se da una explicación general de cada una de estas actividades, se indica cuántas se han llevado a cabo, así como los países e instancias involucradas y la fecha de realización de las mismas. Es importante mencionar que el período que abarcamos en el estudio es de una década, correspondiente al inicio de actividades

internacionales del IFE, en 1993 hasta 2003, año en el que el primer Consejo General concluye su mandato.

La sistematización y conocimiento de todos estos eventos aquí mencionados nos llevan a las consideraciones finales, en total apego a los planteamientos iniciales que determinaron las líneas de análisis y capítulos desarrollados.

Finalmente queremos agradecer a la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral, área en la que me desempeñé laboralmente, por todo su apoyo e información proporcionada y, en respuesta a su ayuda, esperamos este estudio sirva como material de referencia a la institución y demás interesados en el tema.

Isabel Morales
(Febrero de 2005)

1. Evolución histórico-conceptual de la democracia

1.1. Democracia clásica

1.1.1. Grecia

El término democracia, de acuerdo a Giovanni Sartori, aparece por primera vez con Herodoto (historiador griego 484-425 a.C) y significa, traducido literalmente del griego, poder (*kratos*) del pueblo (*demos*).

Entre los siglos V y V a.C. (cuando tuvo lugar una transformación de las ideas e instituciones políticas de los griegos) se consideraba que el mejor sistema político sería aquel cuyos miembros fuesen iguales entre sí y tuviesen capacidad para gobernarse “varias ciudades- Estados que desde tiempos inmemoriales habían sido gobernadas por diversas clases de líderes antidemocráticos (aristócratas, oligarcas, monarcas o tiranos) se convirtieron en sistemas en los cuales una cantidad sustancial de varones adultos libres tenían derecho a participar directamente, en calidad de ciudadanos en el gobierno”.³ Atenas se convirtió en el año 594 a.C en la ciudad-Estado, con mayor estabilidad y representatividad democrática, gracias a la Constitución de Solón.

Así se introduce en Atenas el gobierno de los muchos, un sistema democrático con los recursos e instituciones necesarios para que los ciudadanos se gobernarán a sí mismos. La democracia en dicha ciudad-Estado se caracterizó por la participación directa de la ciudadanía en el gobierno de las ciudades, esto se lograba mediante ciertas instancias; la más importante de ellas, por ser el órgano soberano fundamental, era la Asamblea Popular (*ekklesia*), en la cual todos los ciudadanos tenían derecho a participar para tomar decisiones. “La asamblea se reunía más de cuarenta veces al año y tenía un quorum de 6,000 ciudadanos (el mínimo de ciudadanos cuya presencia se requería para que las actas de los asuntos fueran consideradas válidas). Todos los grandes asuntos como la estructura legal para el mantenimiento del orden público, las finanzas y la imposición directa, el ostracismo o las cuestiones internacionales (incluyendo la valoración de la actuación del ejército y la marina, el establecimiento de

³ Robert Dahl. *La democracia y sus críticos*. Traduc. Leandro Wolfson, Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, p. 21.

alianzas, la declaración de guerra o la firma de la paz) eran llevados ante la asamblea de ciudadanos para su debate y discusión”.⁴

También existía la *Bule*, o Consejo de los Quinientos, llamada así por el número de sus miembros, quienes eran elegidos por sorteo (50 por cada distrito electoral) y se reunirían diariamente para preparar la agenda de la Asamblea, hacer borradores de la legislación y recibir iniciativas o nuevas propuestas políticas. Estos ciudadanos fungían en el Consejo durante un periodo determinado y después el sorteo se realizaba de nuevo para que otros ciudadanos tomaran parte de esos cargos, así todos gobernaban y eran gobernados simultánea (autogobierno) y alternativamente (rotación de los cargos públicos).⁵ En los Tribunales, además, seis mil ciudadanos también seleccionados al azar, fungían como jurado representando a la opinión popular.⁶ Por último, tenemos que las funciones ejecutivas de la ciudad eran desempeñadas por magistrados integrados en un Consejo de diez miembros.

Entonces, además de la participación directa de todos los ciudadanos en la toma de decisiones (autogobierno) la democracia griega se caracterizaba por la alternancia o rotación de los cargos públicos, los cuales eran ocupados por ciudadanos elegidos al azar por periodos de un año generalmente. Esta situación se advierte extraña a todo sistema democrático actual, siendo las elecciones parte medular de los mismos, sin embargo, resulta interesante apuntar que en la antigüedad éstas eran propias de la aristocracia, por medio de las cuales se seleccionaba a los mejores o a la monarquía electiva, en la que se escogía a un solo dirigente, en contraste con lo que sucedía en la democracia dónde el sorteo hacía las veces de cualquier proceso electoral.

En el mismo contexto, los griegos consideraban necesaria la existencia de la igualdad del ciudadano ante la ley (*isonomía*), la igualdad de derechos de los ciudadanos para ejercer funciones de gobierno y cargos públicos (*isotomía*) y la libertad de expresión que lleva implícita la idea de reunión y asociación (*isegoría*).

Lo anterior nos hace pensar en un sistema de gobierno perfecto, sobre todo por el prestigio del cual goza la democracia actualmente, sin embargo, también en la

⁴ David Held. *Modelos de democracia*. Traduc. Teresa Alberó, Alianza Editorial, México, 1992, p. 36.

⁵ Este sistema se conservó en las ciudades-Estado con una población de 30,000 ciudadanos y hasta 300,000.

⁶ En algún momento, se daba un salario modesto a los miembros del Consejo, a los miembros del jurado y por asistir a la Asamblea, para compensar el tiempo y salario perdido de los ciudadanos en sus trabajos.

antigua Grecia, había quienes no estaban a favor de la democracia, no la consideraban la mejor, sino una mala forma de gobierno.

Entre los anti demócratas clásicos encontramos a Sócrates (469-399 a.C.) y Platón (428-347 a.C.), ellos consideraban que gobernar era una “habilidad especializada” como todas las demás existentes en una sociedad. Platón se preguntaba cómo era posible que al tomar decisiones sobre el gobierno que marcarían el futuro y el destino de la ciudad, cualquier hombre podía opinar al respecto sin importar su ocupación, sin ser un especialista, por lo que calificaba a la democracia como el gobierno de los incapaces, siendo tal su desaprobación que en su obra *La República* al presentar una “tipología que va desde la menos mala a la peor, enlista a la timocracia, a la oligarquía, a la democracia y a la tiranía, de suerte que sólo es superada por la tiranía como forma negativa”⁷. Con base en este pensamiento, Platón abogaba por implantar un sistema de gobierno de los ciudadanos mejor calificados partiendo de la idea de que toda organización política tenía tres grupos sociales cada uno de los cuales debía poseer una virtud específica: los gobernantes debían poseer sabiduría, prudencia, energía y fidelidad al bien público, los guardianes, fortaleza y los ciudadanos, templanza, esto es “orden personal, freno a las pasiones, continencia, predisposición a la sumisión y a la obediencia”.⁸

Posteriormente Aristóteles (384-322 a.C.) formuló una clasificación de los gobiernos en función del número de gobernantes, así como del interés al que sirven. Partía de la idea de que el gobierno o poder de mando podía residir en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría, pero eso no era todo, sino que de cada uno de estos fundamentos tenía una forma pura y una impura.

Cuando por tanto, uno, los pocos, o los más gobiernan para el bien público, tendremos necesariamente constituciones rectas, mientras que los gobiernos en interés particular de uno, de los pocos o de la multitud, serán desviaciones; ya que en efecto, no habrá que llamar ciudadanos a los miembros de la ciudad, o si lo son, tendrán que participar del beneficio común. De las formas de gobierno unipersonales solemos llamar monarquía o realeza, a la que tiene en mira el bien público; y al del interés público, llámese este régimen con el

⁷ Held, *op.cit.*, p.11.

⁸ Gilberto Guevara. “Democracia y Ecuación”. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.16*, Instituto Federal Electoral, México, octubre de 1998, p. 17.

nombre común a todos los gobiernos constitucionales, es decir república o gobierno constitucional.⁹

Explicando las formas impuras de gobierno Aristóteles señala: “de las formas de gobierno mencionadas sus respectivas desviaciones son: de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; de la república la democracia. La tiranía, en efecto, es la monarquía, en interés del monarca; la oligarquía, en interés de los ricos y la democracia, en interés de los pobres y ninguna de ellas mira a la utilidad común”.¹⁰

Entonces, siendo la democracia un gobierno en el que la mayoría detenta el poder de mando y siendo la mayoría los pobres, actuando a favor de sus intereses y no del interés general, la democracia es el gobierno de los pobres en su propio beneficio y por lo tanto un mal gobierno.

Pese a éstas, entre otras opiniones de sus detractores, Atenas y otras ciudades fueron gobernadas democráticamente en la antigüedad. Esta forma de gobierno la experimentaron no sólo los griegos sino también los “extranjeros acostumbrados a la monarquía, al gobierno de una sola persona que después de todo había de ser la norma durante los siguientes dos mil años en la historia occidental.”¹¹

Con base en lo anterior surgen ciertas reflexiones. Actualmente, a la luz de la democracia representativa, podemos también visualizar situaciones que se advierten como contradicciones del ideal democrático griego. Una de ellas, quizá la más significativa es la referente a la ciudadanía, pues aunque el poder soberano residía en el pueblo, ésta era exclusiva de una parte y no del total de los adultos de la ciudad, es decir en la práctica no todos podían participar en la política. Como es de suponerse se excluían a las mujeres, además de los *metecos*, que eran los extranjeros que habían residido en la ciudad-Estado por mucho tiempo (inmigrantes) y por supuesto a los esclavos.

En Atenas la democracia era prerrogativa de 30,000 ciudadanos, en tanto que había 200,000 personas entre mujeres, esclavos y extranjeros, excluidas de toda participación en el gobierno de la urbe.¹²

⁹ Aristóteles. *La política*. Porrúa, México, 1970, p. 204.

¹⁰ *Ibid.*, p. 205.

¹¹ Anthony Arblaster. *Democracia*, Traduc. Adriana Sandoval, Nueva Imagen, Madrid, 1991, p.17.

¹² Guevara, *op. cit.*, p. 12.

Lo anterior nos indica que sólo los varones adultos eran considerados ciudadanos y sólo ellos tenían derecho a participar en la vida política de la ciudad-Estado, pero los candados no terminaban allí, pues se establecía un requisito de tipo hereditario, Aristóteles lo menciona en *La Política*: son ciudadanos “aquellos cuyos padres son ambos ciudadanos y no solamente uno de ellos, es decir, el padre o la madre; y hay quienes tratan de extremar este requisito, retrayéndose, por ejemplo, a los antepasados de dos, tres o más generaciones”.¹³

Se pueden enumerar algunas otras situaciones respecto a la democracia griega, que a simple vista parecen incongruentes entre la teoría y la realidad, podemos preguntarnos ¿cómo era posible tal grado de homogeneidad en las características e intereses de la población de una ciudad-Estado, que permitiera desahogar los puntos en la Asamblea sin ninguna controversia, coincidiendo todos en el bien público o común?. Por otra parte, ¿podríamos llamarle democracia directa a un sistema cuyos mecanismos en la teoría suponen la participación del total de la ciudadanía, pero en la práctica sólo algunos ejercían sus derechos?. Por ejemplo, resulta difícil imaginar que una Asamblea a la que asistieran 30,000 y en su caso 300,000 ciudadanos, pudiera desarrollar su trabajo; seguramente se llevaba a cabo con la participación de quienes estaban más interesados o en condiciones políticas favorables, ya sea por alianzas familiares o de algún otro tipo, o bien, con la participación de quienes vivían cerca del recinto de sesiones, sobre todo si tomamos en cuenta que las ciudades-Estado iban creciendo.

En esa misma lógica, si el mecanismo de alternancia suponía que todo ciudadano tuviera la oportunidad de ocupar cargos públicos y considerando que tenían 500 en el Consejo o Bule y seis mil en los Tribunales seleccionados al azar anualmente, entonces ¿cuántas veces un ciudadano se auto gobernaba mediante este mecanismo? probablemente muy pocas o tan sólo una vez. Es decir, el idealismo que envuelve a la democracia griega, directa o clásica, pudiera parecer distante de lo que realmente se practicaba, sin embargo, no hay que perder de vista que todos estos aspectos no eran percibidos ni considerados como incongruencias o defectos en la antigüedad.

¹³ Aristóteles, *op. cit.*, p. 198.

Es curioso, pero elementos sin los cuales actualmente no se podría considerar a un gobierno como democrático, no tendrían lugar en la democracia griega, un ateniense jamás hubiese imaginado la extensión de la ciudadanía, la inclusión del principio de representación, las elecciones por medio del voto universal, o la democracia más allá de la ciudad-Estado. No obstante y a pesar de su transformación, la democracia en esencia sigue siendo “el gobierno del pueblo”.

1.1.2. Roma

La democracia clásica de la Grecia antigua sin duda es el origen y esencia de cualquier sistema democrático actual; la idea del gobierno del pueblo ha trascendido e influenciado el desarrollo de mecanismos, figuras e instituciones que han superado las limitaciones que la transformación de las organizaciones político-sociales han interpuesto en la supervivencia de esta forma de gobierno. Sin embargo, las democracias representativas reciben también una importante herencia de otra forma de gobierno experimentada en la época clásica: la república.

Como los demócratas antiguos, los republicanos también pensaban que el mejor gobierno era el que consideraba iguales sus ciudadanos ante la ley. Además “la doctrina republicana insistía en que ningún sistema político podía ser legítimo, conveniente o bueno si excluía la participación del pueblo en su gobierno”.¹⁴ Sin embargo, a diferencia de los griegos, no consideraban que el pueblo fuese homogéneo, es decir, que estuviese integrado por miembros con intereses iguales, por el contrario, afirmaban que en un mismo grupo social existían simultáneamente elementos aristocráticos u oligárquicos y democráticos o populares e incluso monárquicos, es decir grupos con intereses distintos y que si el poder era ejercido por uno de ellos, los que no formaran parte del gobierno, presionarían para ser tomados en cuenta, lo cual produciría inestabilidad.

Con base en lo anterior, sustentaban que para armonizar las relaciones políticas entre esos grupos de la población y asegurar el equilibrio y estabilidad de la organización político social era necesario un gobierno mixto que no sólo reuniera esos

¹⁴ Dahl, *op. cit.*, p. 36.

elementos de democracia, de aristocracia y de monarquía, sino que combinara los intereses de muchos, de pocos o de uno, tal es el origen de la *politeia* o república.¹⁵

En la época clásica, entonces, al hablar de democracia y de república, se hablaba de dos gobiernos totalmente diferentes, pues mientras la primera era una forma simple en la que el poder lo tiene el pueblo, siendo el único soberano, la segunda era una forma mixta en la que concurrían además fuerzas aristocráticas y monárquicas.

Semánticamente hablando, *res pública* expresa la idea de algo que pertenece a todo el mundo, o de los asuntos de todos - idea que se aparta sustancialmente de la noción de un poder que pertenece al pueblo. La *demokratia* se presta (como en Aristóteles) a ser interpretada como el poder de una parte (que se opone a otra), mientras que la *res pública* no; en tanto que aquél término se refiere a un sujeto definido (el pueblo) el último sugiere la idea del interés general y del bien común.¹⁶

En este contexto, la república romana (509 a 43 a.C.) fue el modelo más representativo, construido a partir de la inclusión de un número cada vez más amplio de fuerzas sociales a la vida política-religiosa de la ciudad. Dicho fenómeno se fue dando de manera paulatina y con base en instancias y figuras existentes desde la Roma pre-republicana, por así decirle. En un inicio Roma era gobernada por un rey, elegido por los llamados *pater familias* (padre de familia) figura divina que se heredaban sólo a los primogénitos hombres de cada familia de generación en generación. Aunque sólo los padres eran considerados ciudadanos, sus familiares tenían un importante papel en la comunidad. Todos ellos eran llamados patricios, por descender de un *pater* y, por ello, tenían derecho a participar en la religión exclusiva de sus familias. Por último, en esta sociedad pre – republicana, existían los clientes, que eran familias de servidores, ligadas hereditariamente a las de los *pater familia*.

En su conjunto, un *pater familia*, patricios y clientes formaban la *gens*, organización social que los primeros presidían y sobre la cual tenían absoluta autoridad, era una especie de reino particular. Con base en la anterior composición social, se crearon instancias de gobierno. Existía el Senado, integrado únicamente por los jefes de familia, en él se abordaban temas de interés general para Roma y se decidía sobre ellos; también existía la llamada Asamblea de las *curias*, en la que se reunían los

¹⁵ En esa época el concepto “república” era empleado para designar precisamente al gobierno mixto.

¹⁶ Sartori. Teoría... *op. cit.*, p. 357.

padres de familia acompañados por sus parientes y clientes, de quienes podían recibir consejos, pero sólo ellos votaban.

Así se integraba y se gobernaba Roma en la época denominada de los reyes etruscos, sin embargo, al margen y sin ninguna participación en ella, vivían los plebeyos, en cuyo origen encontramos a las poblaciones conquistadas y anexionadas al territorio romano, familias sin algún culto religioso, clientes separados de sus *gens* voluntariamente o por la desaparición de las mismas y extranjeros. No era el nivel económico sino el social y el religioso los que definían la situación de los plebeyos, en realidad la razón por la cual los miembros de las *gens* los excluían y veían con desprecio era el no tener ni antepasados ni culto, es decir por no descender ni tener en su árbol genealógico a un *pater*.

...la situación legal de la plebe resulta directamente del principio mismo de su composición. Excluida de la ciudad, la plebe no tiene nada de común con ella, ni desde el punto de vista político ni civil, ni desde el religioso, hecho que en la práctica se traduce por la falta de derechos políticos y de derechos civiles...¹⁷

Consideramos importante precisar la composición de la población de la Roma antigua, pues es el punto de partida de su transformación, las relaciones entre los grupos sociales anteriormente mencionados fueron cambiando en forma gradual hasta el punto de suplantar a esa sociedad dividida con un gobierno excluyente, por una sociedad integrada y con un gobierno dotado de instituciones que asegurarían la participación y representación de todos los ciudadanos.

En un primer momento, la transición fue desatada por las reformas de Servio Tulio, uno de los últimos reyes etruscos que comenzó por repartir entre la plebe algunas tierras conquistadas dándoles de esta forma el derecho a la propiedad; también introdujo una nueva división de la ciudad, tomando como base el domicilio, lo cual dio paso a otra concesión más, el establecimiento de una divinidad a la que rendirían culto por cada circunscripción de familias plebeyas; por otra parte dividió a la población de acuerdo a su riqueza anulando así el peso que la religión tenía en la categorización de las clases, situación que además cambiaría la composición del ejército, pues a partir de

17 Henri Berr (Director). *La evolución de la humanidad*, síntesis colectiva. Tomo XIX. (Prehistoria y Protohistoria) Antigüedad. Las instituciones políticas romanas. 2ª edición en español, México, 1958, p. 11.

ella, no sólo se integraría por curias, sino por todos los hombres, incluyendo a los plebeyos que poseyeran algo.

Las reformas de Servio Tulio marcaron la entrada de la plebe a la ciudad; sin embargo su participación plena en la vida política y social de la misma tendría lugar después del gobierno aristocrático de los patricios, el primer experimento de gobierno mixto que gradualmente integraría al elemento plebeyo hasta consolidar una república representativa.

La revolución llamada del 509 es, como hemos visto una reacción nacional latina dirigida por el patriciado y apoyada por el ejército (...) El patriciado, el gran vencedor, se apodera del gobierno e instituye, con una duración de cerca de un siglo, un puro régimen de república aristocrática, pero para pagar al ejército el concurso que le ha prestado y también porque, en la crisis terrible que atraviesa el Estado romano, necesita su apoyo contra los enemigos del exterior, se encontrará obligado a hacerle un lugar y a reconocerle una anticipación efectiva en el nuevo sistema de gobierno.¹⁸

Los patricios conservaron el Senado y la Asamblea por Curias y crearon el Consulado y los Magistrados como instancias del poder ejecutivo, pero también aseguraron, por tradición, la representación del elemento monárquico en la figura de un rey con funciones únicamente religiosas. Por último, el elemento popular encontraría representación en los Comicios por Centurias, órgano que más tarde se convertiría en la asamblea más importante de Roma, integrado por el ejército, con poderes legislativo, electoral y judicial, sus miembros, patricios y plebeyos sin distinción votaban leyes, decidían sobre la guerra y la paz, elegían a los cónsules y decidían en última instancia sobre los condenados a muerte.

Más tarde se instituyó una nueva figura que representaba a los plebeyos, los Tribunos del Pueblo. El siguiente paso fue la creación de Asambleas propias en las que se deliberaba sobre asuntos de la plebe, incluyendo la elección y nombramiento de los tribunos. Así funcionaban en principio las asambleas, y sus decisiones eran de alcance local y afectaban sólo a sus integrantes, es decir no eran de alcance general para Roma, sin embargo en el 449 a.C., las resoluciones de la asamblea de los tribunos se aplicaban en todo el Estado.

¹⁸ *Idem.*, p. 23.

La integración de las fuerzas sociales se consolidó hasta el punto de establecer leyes públicas e igualmente aplicables a toda la población, pero además quienes las hicieran y aplicaran serían indistintamente plebeyos o patricios con base en el interés de todos, en el interés general. “Así se transformó gradualmente la ciudad antigua. En su origen era la asociación de un centenar de jefes de familia. Luego aumentó el número de ciudadanos, porque las ramas segundas obtuvieron la igualdad. Más tarde, los clientes emancipados, la plebe, toda esa muchedumbre que durante siglos había quedado fuera de la asociación religiosa y política y en ocasiones hasta fuera del recinto sagrado de la ciudad derribó las barreras que se le oponían y penetró en la ciudad, de la que enseguida se hizo dueña”.¹⁹

Como se advierte, los principios e instituciones de la República romana de la época clásica han sido una importante herencia para los sistemas democráticos actuales, incluso podemos decir que presentan más similitudes con este sistema mixto de gobierno que con la democracia directa de la Grecia antigua, de allí su relevante mención en el presente estudio.

En este sentido, forman parte de este importante legado: el reconocimiento de la composición heterogénea de una sociedad, sin que esto implique incompatibilidad o la imposible convivencia entre los diferentes grupos e intereses; la necesaria y conveniente reunión de los grupos sociales en una misma organización política y social que combine sus distintos intereses, es decir el gobierno mixto; el considerar este gobierno como un asunto de interés público (res pública); el gobernar en función del bien de todos; la extensión de la ciudadanía y el ejercicio del voto no sólo en la toma de decisiones de las asambleas, sino también para elegir representantes (principio de representación) considerando su capacidad para gobernar no con base en sus propios intereses sino en el interés de todos los que integran una sociedad.

1.2. Democracia moderna

Después de la experiencia de la Grecia antigua, la democracia tiene un periodo considerable de ausencia en el escenario político. Luego de dos mil años, reaparece en

¹⁹ Fustel de Coulanges. *La Ciudad Antigua*. Traduc. M. Ciges Aparicio. Porrúa, México, 1986, p. 210.

la modernidad, época histórica que sucede a la Edad Media y se asocia con el Renacimiento (s. XV y XVI).

Generalmente se suele entender por “pensamiento moderno” una forma de pensamiento racional que tendría su expresión más clara en el siglo XVIII. A menudo, la idea de la historia y del mundo ilustrado, su proyecto de racionalidad, se toman como paradigma de la “modernidad”. Pero en realidad, sus orígenes son más antiguos. Empiezan con la ruptura de la imagen medieval del mundo y con la aparición paulatina, en algunos ingenios, de una nueva.²⁰

En el pensamiento moderno, el hombre tiene una idea nueva de sí mismo, ya no se ve como un objeto sino como sujeto activo capaz de decidir su propio destino; a partir de entonces se considera un ser racional que puede crear o transformar el mundo que le rodea, el cual también concebiría diferente.

En este sentido, la relación del hombre moderno con su entorno no sería casual sino causal, utilizaría la razón para entender la naturaleza y la sociedad, para después ponerlas a su servicio. Este dominio o control de su mundo es lo que le permitió cambiar de una sociedad medieval a una moderna, en la primera el gobierno se legitimaba por designios divinos, en la segunda un gobierno sería legítimo siempre que fuera producto de la voluntad de los hombres, siendo éstos origen y fin del poder mismo.

Se desprenden de esta idea muchas transformaciones, entre las más importantes, la de las organizaciones político- sociales. Surge el Estado moderno (siglo XV y comienzos del XVI), la primera forma de poder totalmente “desacralizada”, cuya existencia se fundamenta en la necesidad racional de mantener el orden. En el Estado moderno el poder se desprendía de todo elemento teológico, nadie, ni Dios estaría por encima de él, por lo que fue llamado absoluto.

Varias teorías surgen a partir del nacimiento del Estado moderno en torno a las formas de gobierno. Uno de los teóricos de la modernidad más representativos es el escritor y político florentino Nicolás Maquiavelo (1469-1527), quien señala que históricamente las formas de gobierno son dos esencialmente: la monarquía y la república y afirma que ésta última puede abarcar especies de aristocracia y democracia.

²⁰ Luis Villoro. *El pensamiento moderno. Filosofía del Renacimiento*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 9.

“Lo relevante para este autor es la distinción entre el gobierno de una persona (monarquía) y el gobierno de una asamblea (república). Luego, las asambleas pueden ser de pocos (aristocracia) o de muchos (democracia)”.²¹

Así, a pesar de que no todas las repúblicas son democráticas, el vínculo planteado por este autor italiano da como resultado un gobierno mixto de asamblea en manos de la mayoría, en manos del pueblo. Esto es lo que nos interesa destacar, la concepción que los modernos tenían de la república como gobierno popular, pues a diferencia de los antiguos, democracia y república, no se consideran contrarias sino cada vez más cercanas.

(...) en la noción idealizada de república, que de Maquiavelo se transmitirá a través de los escritores radicales del XVII y del XVIII hasta la revolución francesa, entendida precisamente en su contraposición al gobierno regio, como aquella forma de gobierno en la que el poder no está concentrado en las manos de uno solo sino que está distribuido diversamente en diferentes cuerpos colegiados, a veces en contraste entre sí, se vuelven a encontrar constantemente algunos rasgos que contribuyeron a formar la imagen (...) de la democracia moderna, la cual es definida hoy cada vez más a menudo como régimen policrático, opuesto al régimen monocrático.²²

Vayamos pues al siglo XVIII, siglo en que nace la Ilustración, corriente ideológica que también se basa en el elemento fundamental de la modernidad, la razón, como única base del saber. Los ilustrados tenían un deseo enorme de conocimiento, de iluminar el mundo (de ahí el nombre de Ilustración) pero además de dar a conocer y aplicar lo aprendido. Afirmaban que la aplicación de la razón a todos los aspectos de la vida humana daría como resultado una mejor sociedad y el progreso económico y cultural de la misma, por lo que proponían modernizarla, entre otras cosas, reformando los gobiernos absolutistas.

Las ideas de la Ilustración fueron propagadas con matices particulares por los autores de la época, entre que se encuentran Voltaire, Rousseau y Montesquieu. En lo concerniente a las formas de gobierno coinciden en el acercamiento entre república y gobierno popular.

²¹ José F. Fernández Santillán. “La democracia como forma de gobierno”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 3*, Instituto Federal Electoral, 3ª edición, México, 1997, p. 22.

²² Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Tomo I, Siglo XXI, México, 1991, p. 445.

El escritor francés Montesquieu (1689-1755) retoma la tipología de Maquiavelo e integra a los regímenes despóticos (monarquía, república y despotismo). Respecto a la república señalaba "Cuando en la república el poder supremo reside en el pueblo entero es una democracia. Cuando el poder supremo está en parte del pueblo es una aristocracia".²³ Además de conservar el vínculo entre democracia y república, este autor plantea la división de poderes y afirma que mediante esta separación y distribución de funciones públicas se busca el equilibrio y un gobierno moderado apegado a la ley, pues de esta forma ninguna parte tomaría supremacía sobre las demás.

Posteriormente Juan Jacobo Rousseau (1721-1778), a quien se le ha adjudicado el título del gran teórico de la democracia moderna, señalaba que los hombres nacen con una libertad natural, sin embargo por necesidad (de orden y armonía en sus relaciones) se unen por pacto de convivencia o contrato social mediante el cual se da origen a una comunidad política en la cual cada hombre, uniéndose a todos, se gobierna a sí mismo y sigue siendo tan libre como antes, pues obedece a las leyes que el mismo se dio y creó con base en la conciencia del bien colectivo, en la voluntad general. En este sentido, la soberanía o poder supremo pertenece al pueblo, en tanto el gobierno es sólo un órgano que tiene poderes delegados, siendo por tanto un gobierno del pueblo, idealizado por este autor francés bajo la forma de república.

El ideal republicano y el democrático coinciden perfectamente; en el contrato social confluyen hasta fundirse la doctrina clásica de la soberanía popular, a quien compete, mediante la formación de una voluntad general inalienable, indivisible e infalible, el poder de hacer las leyes, y el ideal (...) de la república, la doctrina contractualista del estado basado en el consenso y en la participación de todos en la producción de las leyes y el ideal igualitario que ha acompañado en la historia a la idea republicana erguida en contra del desigualitarismo de los regímenes monárquicos y despóticos. El Estado que él construye es una democracia, pero prefiere llamarlo, siguiendo la doctrina más moderna de las formas de gobierno "república".²⁴

Esta corriente de pensamiento produciría en los hechos una primera reacción del poder absoluto que se conoce con el nombre de Despotismo Ilustrado, en la que los monarcas establecieron medidas de carácter social pero no abandonaron su *status* de poder inalterable (gobernaban mediante agentes burocráticos nombrados por ellos). La frase

²³ Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Porrúa, México, 1977, p. 8.

“Todo para el pueblo, pero sin el pueblo”, resume claramente esta política que llega hasta finales del siglo XVIII.

Las transformaciones no terminaron allí, precisamente a finales del siglo XVIII tienen lugar dos acontecimientos muy importantes en la historia y evolución de la democracia: la independencia de las trece colonias inglesas (1776), constituidas en una república presidencialista en Estados Unidos de América y la revolución francesa, (1789-1799) y con ella el advenimiento del Estado representativo, primero bajo la forma de monarquía constitucional y luego parlamentaria en Europa. Ambos influyeron de manera decisiva en el destino de los gobiernos de muchos países que los tomaron como modelo y a ellas se atribuye principalmente la instauración de repúblicas representativas, así como la declaración y exaltación de los derechos civiles, que se refieren a la personalidad del individuo, por ejemplo la libertad personal, de pensamiento, de religión, de reunión, entre otros que se abordarán más adelante, y de los "derechos políticos, vinculados a la formación del Estado democrático-representativo e implican una libertad activa, una participación de los ciudadanos en la determinación de la dirección política del Estado".²⁵

Aunque posterior a la independencia de las trece colonias, hablemos primero de la revolución francesa, a la que se atribuye el origen de los principios o valores de la democracia; los cuales trascendieron fronteras y han perdurado en el tiempo hasta nuestros días.

La revolución francesa fue producto de un descontento político y social cada vez más generalizado en Francia por las terribles desigualdades propias de la monarquía absoluta que reinaba en ese país, estando en el trono Luis XVI. El movimiento nace en la clase burguesa de la sociedad apoyada por el pueblo de las ciudades y del campo, que sufrían por los privilegios de los aristócratas y los abusos del poder absoluto de los reyes. Todos ellos lucharon fundamentalmente por la libertad individual, la igualdad ante la ley y la supresión de los privilegios de la nobleza y el clero por una distribución más justa de los impuestos y por la libertad de trabajo.

Este movimiento revolucionario que comenzó el 14 de julio de 1789, logró la abolición de la monarquía absoluta, la división de poderes (ejecutivo, legislativo y

²⁴ Bobbio, *op.cit.*, p. 445.

judicial) y la proclamación de la República, con lo que se puso fin a las instituciones políticas, sociales, económicas, religiosas y administrativas del antiguo régimen.

La Constitución aprobada el 14 de julio de 1790 suprimía la división provincial de Francia, estableciendo una nueva administración formada por departamentos, con organismos locales elegibles. Para votar se debía cumplir con requisitos de propiedad, por lo que sólo las clases alta y media sufragaban, posteriormente el derecho de votar fue ampliado, éste fue sólo el inicio. El poder ejecutivo, estrictamente limitado seguiría en manos del rey, el poder legislativo en manos de una Asamblea Nacional, compuesta por 745 miembros elegibles por votación indirecta y el poder judicial sería desempeñado por jueces elegidos por el pueblo. Incluso se estipuló que sacerdotes y obispos fueran elegidos por los votantes, mismos que recibirían una remuneración del Estado y le jurarían lealtad. De esta forma integran el principio electivo en todas las esferas políticas y más allá de su sentido práctico, el sufragio representaba mucho más:

(...) el sufragio es por excelencia, para cada nuevo ciudadano, el símbolo de esa soberanía recuperada por el pueblo. De ahí deriva que funde un derecho universal, que poseen todos los individuos; pero, asimismo, que tenga como principal objetivo constituir libremente la unidad del pueblo, o también su voluntad. (...) el principio electivo encuentra de esta forma su razón de ser, así como el origen de su extraordinaria extensión: aparte de la del rey, y esto hasta 1792, no existe función pública en la Francia revolucionaria cuya legitimidad no emane del sufragio de los ciudadanos.²⁶

Lo que nos interesa destacar es que, finalmente, en este país se depositó la soberanía (o poder supremo) en el pueblo, estableciendo las elecciones como el medio legítimo y legal de instaurar una autoridad pública, que representara la transparente relación y correspondencia entre el pueblo y su gobierno, es decir, un gobierno representativo. Y por otro lado, enfatizar que a partir de este movimiento revolucionario, se creó un nuevo modelo de sociedad y de Estado basado en la exaltación de los derechos del hombre. El preámbulo de la Constitución redactada por la Asamblea Nacional Constituyente denominado Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano sintetiza los ideales de la Revolución, *Liberté, Égalité, Fraternité* (Libertad, Igualdad, Fraternidad).

²⁵ *Ibid.*, p. 459.

²⁶ Patrice Gueniffey. *La revolución francesa y las elecciones, democracia y representación a fines del siglo XVIII*. Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, México, 2001. p.11.

Esta declaración consagra precisamente la conquista del poder por los ciudadanos, al inicio se expone: “Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los Derechos del Hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en la Declaración solemne de los Derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre a fin de que esta Declaración, siempre presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y deberes, a fin de que los actos del Poder Legislativo y los del Ejecutivo puedan ser comparados a cada instante con el objeto de toda institución política y sean más respetados (...)”²⁷

Sin duda todos los artículos de la Declaración son un legado para las democracias actuales, sin embargo consideramos los siguientes como los más representativos, por la clara expresión de los ideales de la Revolución, anteriormente mencionados:

Art. 1. Los hombres nacen y viven libres y son iguales en derechos (...)

Art. 2. El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Art. 3. El principio de toda la soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de aquella.

Art.11. La libre expresión de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede, en consecuencia, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.²⁸

La Declaración en cuestión estuvo, en parte, inspirada en la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, documento que nace con la Independencia de las Trece Colonias Inglesas, a su vez influenciado por el pensamiento roussoniano y de otros ilustrados europeos. Existe por tanto, una recíproca influencia entre la Revolución Francesa y la Independencia de las Trece

²⁷ Université de Été, Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, en:

http://www.droitshumains.org/uni/Formation/01Home2_e.htm, p.1. Consultada en octubre de 2004. En español en el original.

²⁸ Amnistía Internacional Catalunya, *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, en <http://www.ai-cat.org/educadors/docs/e-hist-paris-1789.html#ret>, p.1. Consultada en mayo de 2004. En español en el original.

Colonias Inglesas, ambas, importantes expresiones de los movimientos ideológicos de la época y pioneras en la lucha por los derechos humanos. En ese contexto en el que gana terreno la idea de que el poder soberano no reside 'ni en el príncipe investido por Dios, ni en el pueblo como sujeto colectivo e indiferenciado - una mera ficción jurídica que deriva de los juristas romanos y medievales -, está el descubrimiento y la afirmación de los derechos naturales del individuo, de derechos que todo individuo tiene por naturaleza y por ley, y que precisamente porque son originarios y no adquiridos, todo individuo puede hacer valer contra el Estado recurriendo incluso al remedio extremo de la desobediencia civil y de la resistencia. El reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano, en una primera instancia sólo doctrinal a través de los iusnaturalistas, luego también práctico y político mediante las primeras Declaraciones de los derechos, representa la verdadera y propia revolución copernicana en la historia de la evolución de las relaciones entre gobernantes y gobernados: el Estado ya no considerado *ex parte principios* sino *ex parte populi*. El individuo es primero que el todo y no el todo primero que las partes. El presupuesto ético de la representación de los individuos tomados singularmente y no por grupos de interés, es el reconocimiento de la igualdad natural de los hombres; todo hombre cuenta por sí mismo y no en cuanto a miembro de éste o de aquel grupo particular'.²⁹

En Estados Unidos de América, esta nueva relación entre gobernantes y gobernados en un principio tampoco se concibió como democracia, pues ésta sólo se concebía como la de los griegos. Los colonos de las Trece Colonias Inglesas se reunieron en el Congreso de Filadelfia y proclamaron la Declaración de Derechos (1774) donde se afirmaron los derechos inmutables de los habitantes, dos años después proclamaron la Declaración de Derechos de Virginia y se declararon independientes dando origen a Estados Unidos de América (1776).

La Declaración de Virginia contiene los principios más importantes sobre los que se erige el nuevo gobierno, en esencia proclama que: a) todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes; b) todos los hombres gozan de derechos innatos como lo son la vida, la libertad y los medios para adquirir y poseer la propiedad y buscar y conseguir la felicidad y la seguridad; c) el poder o soberanía reside en del pueblo, siendo los magistrados solamente sus mandatarios y servidores y en todo momento son responsables ante él; d) el gobierno se instituye para el provecho, protección y seguridad del pueblo, es decir está al servicio del bienestar público, y cuando resulte inadecuado, la mayoría de la comunidad tiene derecho de reformarlo, modificarlo o abolirlo; e) el poder se dividirá en tres, legislativo, ejecutivo y judicial; f) los

²⁹ Norberto Bobbio. *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política*. Traduc. José Fernandez

miembros del ejecutivo y judicial, serán electos y posiblemente reelectos, por periodos fijados; g) los juicios serán justos e imparciales; h) la libertad de prensa nunca puede ser restringida; i) la milicia estará bien reglamentada y será reclutada del pueblo y j) la religión, sólo puede regirse por la razón o la convicción, no por la fuerza o por la violencia por lo tanto todos los hombres tienen derecho al libre ejercicio de la religión.

Con base en lo anterior, los nuevos estados formaron una república, con división de poderes (el ejecutivo en manos de un presidente elegido por cuatro años y con posibilidad de reelección, el legislativo confiado a los asambleas: el Senado y la Cámara de Representantes³⁰, y el judicial en manos de los Tribunales) basada en los principios de igualdad de derechos y soberanía de todos los ciudadanos y la participación de éstos en el gobierno, eligiendo funcionarios o siendo elegidos como tales, para el desempeño de cargos públicos o mandatos, características esenciales que formaron un sistema que perdura hasta nuestros días bajo la forma de democracia.

Se debe a Alexis de Tocqueville, quien en 1835 publicó el primer volumen de *La Democracia en América*, el reconocimiento, casi la consagración, del nuevo Estado en el nuevo mundo como forma auténtica de la democracia de los modernos contrapuesta a la democracia de los antiguos.³¹

Alexis de Tocqueville fue un escritor parisino (1805-1859) que visita y estudia a Estados Unidos de América, integrando sus impresiones sobre el joven país, en la obra, anteriormente citada, *La Democracia en América*, convirtiéndose en uno de los más representativos documentos sobre el que habría de ser el modelo de democracia representativa a seguir por muchos nuevos estados alrededor del mundo.

Tocqueville estuvo por primera vez en Estados Unidos en 1831 y lo que más llamó su atención y le entusiasmó a estudiar esa sociedad, que calificaba como democrática, fue, como él mismo señala, la igualdad de condiciones que allí encontró, mismas que, a su parecer, pronto se alcanzarían en su país y en muchos otros de Europa.

Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 163.

³⁰ Los miembros de la Cámara de Representantes, electos por el pueblo y los miembros del Senado por los legisladores de cada Estado.

³¹ Bobbio. *Estado... op.cit.*, p. 213.

Dirigí entonces mi pensamiento hacia nuestro hemisferio y me pareció distinguir en él algo semejante al espectáculo que me ofrecía el Nuevo Mundo. Vi que la igualdad de condiciones, sin haber alcanzado sus límites extremos como en los Estados Unidos se acercaba a ellos cada día más y me pareció que aquella misma democracia que reinaba en las sociedades americanas avanzaba en Europa rápidamente hacia el poder.³²

Este escritor afirmaba que Estados Unidos era el único país en el mundo en el que la soberanía en manos del pueblo se podía apreciar en su justo valor, pues más allá de estar contenida en los fundamentos teóricos que inspiraron la creación de esa nueva sociedad, se podía advertir su aplicación, es decir, que el estado político y social de ese país eran eminentemente democráticos.

En América, el principio de la soberanía del pueblo no está oculto ni estéril como en ciertas naciones (ni es una vana fachada y un principio falaz como en otras, es un hecho legal y todopoderoso que rige la sociedad entera, que se extiende libremente y llega sin obstáculos hasta sus últimas consecuencias). Está admitido en las costumbres, es proclamado por las leyes. Se extiende en libertad y llega sin obstáculos hasta sus últimas consecuencias.³³

Describe a "América" tal y como se había imaginado una sociedad democrática ideal; con base en lo que observó, afirma que en ella los ciudadanos amaban y se sometían a la ley sin problema alguno, pues tenían la firme convicción de ser el origen y fin de la misma, por lo que respetaban la autoridad del gobierno sin considerarla divina, sino como el instrumento que aplicaba la ley y garantizaba sus derechos.

Advirtió que los ciudadanos, titulares de la soberanía, participaban indirectamente en el gobierno al elegir a sus representantes, ejerciendo el derecho al sufragio, que con el tiempo se extendería hasta ser universal y los que eran electos representantes participaban directamente, ya sea en la creación o la aplicación de la ley. Aclara que los electores que participaban indirectamente en el gobierno, eran todos los ciudadanos salvo los esclavos, los sirvientes y los indigentes.

La sociedad actúa por sí misma y sobre sí misma. No hay poder más que en su interior. Incluso no hay casi nadie que se atreva a concebir, y sobre todo a expresar, la idea de buscarlo en otro lugar. El pueblo participa en la

³² Alexis de Toqueville. *La democracia en América*. Traduc. Dolores Sánchez de Aleu, Alianza Editorial, Madrid, 1989, p. 4.

³³ *Ibid.*, p. 59.

composición de las leyes por la elección de los legisladores, en su aplicación por la elección de los agentes del poder ejecutivo. Puede decirse que él mismo gobierna; tan débil y restringida es la parte dejada a la administración, tanto le afecta su origen popular, tanto obedece al poder del que nace. El pueblo reina sobre el mundo político americano, como Dios sobre el universo. Es la causa y fin de todas las cosas. Todo sale de él y en él todo se absorbe.³⁴

Tocqueville considera esta participación fundamental en la democracia estadounidense, tanto que "para él la estabilidad del sistema norteamericano – y podría decirse la misma cosa hoy día- depende, en última instancia, de que todos, incluso el inmigrante más reciente toman parte activa en el gobierno de la sociedad".³⁵

Por otra parte, muestra un especial interés y asombro en la disposición e inclinación que la sociedad estadounidense muestra en asociarse. Cuenta que independientemente de las asociaciones permanentes creadas por la ley, como los municipios, ciudades o condados, los ciudadanos por su propia iniciativa y voluntad se asociaban convencidos de que cualquier cosa se puede lograr con el poder colectivo de los individuos, de tal forma existían asociaciones para la consecución de fines referentes a la seguridad pública, al comercio, a la industria, a la religión e incluso al placer. En su obra señala:

En América la libertad de asociarse es ilimitada. La libertad de reunión para discutir en común los objetivos de la asociación lo es igualmente.³⁶

Estas, entre otras cosas en el estudio exhaustivo que hace Tocqueville de Estados Unidos de América, le hicieron prever que la gran revolución democrática que había comenzado allí, con el desarrollo gradual de la igualdad de condiciones, no pararía y que la democracia se extendería por el mundo. Tocqueville no se equivocó.

Como advertimos, la reaparición y evolución de las ideas democráticas que hasta aquí hemos estudiado dieron, finalmente, como consecuencia una democracia diferente a la de los griegos, que a pesar de ser el origen de esta forma de gobierno, sus características pueden ser hoy calificadas hasta contrarias a las de la democracia actual.

³⁴ *Ibid.*, p. 59.

³⁵ Thomas Molinar. *El modelo desfigurado. Los Estados Unidos de Tocqueville a nuestros días*. Fondo de Cultura Económica, México, 1980, p. 28.

Hemos dicho ya que la democracia es dinámica, lo cual permitió que los ideales de la república y la democracia se fusionaran y, por tanto, que en organizaciones político sociales tan extensas en territorio y población, como los estados, todos los ciudadanos, aunque de manera indirecta, participen en el proceso de toma de decisiones, mediante el principio de representación.

Tal es el origen de la democracia representativa de la que hoy se habla, construida sobre todos los elementos que aquí se han destacado y cuyo continuo desarrollo sigue relacionado con la extensión progresiva de los derechos políticos. Conocemos los antecedentes, conocemos la evolución y las bases de esta forma de gobierno que actualmente goza del mayor prestigio, sin embargo nos seguimos preguntando ¿qué se entiende hoy por democracia?.

1.3. Democracia representativa

Entre los teóricos de la democracia representativa contemporáneos más sobresalientes encontramos al italiano Norberto Bobbio, quien señala que la reafirmada compatibilidad del Estado liberal con el gobierno del pueblo y la extensión progresiva de los derechos y libertades de los ciudadanos dieron como resultado la democracia representativa, la cual define de la siguiente forma:

En términos generales la expresión “democracia representativa” quiere decir que las deliberaciones colectivas es decir, que las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin.³⁷

En la democracia representativa, la participación de los ciudadanos en el poder político se garantiza particularmente en el derecho de elegir representantes y de ser elegidos como tales; con relación a ello, Bobbio señala que el desarrollo de esta forma de gobierno apunta en dos direcciones: 1) en la ampliación gradual y general del derecho de voto o sufragio universal a todos los ciudadanos de ambos sexos que hayan alcanzado cierto límite de edad y 2) en la multiplicación de los órganos compuestos por representantes elegidos.

³⁶ Tocqueville, *op. cit.*, p. 185.

³⁷ Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. Traduc. José Fernandez Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 34.

Asimismo Bobbio nos habla de la democracia sustancial y la democracia formal, para él la primera se refiere a un conjunto de fines, como el de la igualdad jurídica, la social o la económica, independiente de la consideración de los medios adoptados para lograrlos mientras que a la segunda la define como un cierto número de medios o reglas de procedimiento, independiente de la consideración de los fines. Ambos significados confluyen en el gobierno representativo, de tal suerte que en la teoría política contemporánea, junto al ideal democrático liberal se han establecido fórmulas, por así llamarles, para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas, a las que Bobbio ha llamado “reglas universales de procedimiento”.

1. El máximo órgano político, a quien está asignada la función legislativa, debe estar compuesto por miembros elegidos directa o indirectamente, con elecciones de primer o de segundo grado, por el pueblo;
2. Junto al supremo órgano legislativo deben existir otras instituciones con dirigentes elegidos, como los entes de la administración local o el jefe de Estado (como sucede en las repúblicas);
3. Electores deben ser todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, de religión, de ingresos y posiblemente también de sexo;
4. Todos los electores deben tener igual voto;
5. Todos los electores deben ser libres de votar según su propia opinión formada lo más libremente posible, es decir, en una libre contienda de grupos políticos que compiten por formar la representación nacional;
6. Deben ser libres también en el sentido de que deben estar en condiciones de tener alternativas reales (lo cual excluye como democrática a cualquier elección con lista única y bloqueada);
7. Tanto para las elecciones de los representantes como para las decisiones del supremo órgano político vale el principio de la mayoría numérica, aún cuando pueden ser establecidas diversas formas de mayoría según criterios de oportunidad no definibles de una vez por todas;
8. Ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, de manera particular el derecho de convertirse, en igualdad de condiciones, en mayoría;
9. El órgano de gobierno debe gozar de la confianza del parlamento o bien del jefe del poder ejecutivo a su vez elegido por el pueblo.³⁸

Por otra parte, Norberto Bobbio señala que un representante es la persona que: “a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores; b) no es responsable directamente frente a sus electores,

³⁸ Bobbio, Diccionario..., *op.cit.*, pp. 449-450.

precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.”³⁹

Otro de los teóricos contemporáneos de la democracia representativa, es el estadounidense Robert Dahl; para él, la democracia se caracteriza principalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos y para que esto sea posible deben tener igualdad de oportunidades para.

1. Formular sus preferencias,
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente,
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias⁴⁰

Asimismo señala que es necesario garantizar ciertos derechos y libertades para que se de cada una de esas condiciones, lo cual explica en el siguiente cuadro:

Para tener la oportunidad de:	Se requieren las siguientes garantías
1. Formular las preferencias:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo 5. Diversidad de fuentes de información
2. Manifestar las preferencias:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo 5. Diversidad de fuentes de información 6. Elecciones libres e imparciales
3. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de asociación 2. Libertad de expresión 3. Libertad de voto 4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo 5. Diversidad de fuentes de información 6. Elecciones libres e imparciales 7. Instituciones que garanticen que la política del gobierno depende de los votos y demás formas de expresar las preferencias⁴¹

³⁹ Norberto Bobbio. *El futuro... op. cit.*, p. 37.

⁴⁰ Robert Dahl. *La poliarquía y oposición*. Traduc. Julia Moreno San Martín, Tecnos, Madrid, 1989, p. 14.

Para Dahl, en la medida en la que estas garantías existan en un régimen se podrá saber el grado en el que éste facilita la oposición, el debate o la lucha política. Por otra parte, señala que los regímenes también varían de acuerdo al número de personas facultadas para participar en la política del gobierno, pues esto determina su capacidad de representación.

Estas garantías, la oposición, la lucha política -pacífica y libre- y la participación ciudadana se unen en el derecho a votar en elecciones libres e imparciales, pues aseguran un debate público amplio y entre más ciudadanos gocen de este derecho, más representativo es un gobierno.

Con base en lo anterior Dahl expone lo que ha sido la base de su teoría sobre la democracia, nos explica que existen en la realidad regímenes relativamente y no completamente democráticos, es decir, que ninguno cumple al cien por ciento con el “formulario” que él mismo propone, por lo que llama a los sistemas actuales poliarquías, en sus propias palabras: “sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público”.⁴²

Dahl se refiere a la poliarquía como la democracia moderna representativa que se distingue de todos los tipos históricos de sistemas políticos anteriores al siglo XVIII y de los regímenes contemporáneos de un tipo distinto, por la presencia de una combinación única y singular de instituciones políticas, las cuales explica de la siguiente forma:

1. Funcionarios electos. Cuando el control de las decisiones en materia de política pública corresponde, según lo establece la constitución del país, a funcionarios electos.
2. Elecciones libres e imparciales. Cuando dichos funcionarios son elegidos mediante el voto en elecciones limpias que se llevan a cabo con regularidad y en las cuales rara vez se emplea la coacción.
3. Sufragio Universal. Cuando prácticamente todos los adultos tienen derecho a votar en la elección de los funcionarios públicos.
4. Derecho a ocupar cargos públicos. Cuando prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que la edad para votar.
5. Libertad de expresión. Cuando los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos severos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios

⁴¹ *Ibid.*, pp. 13-14.

⁴² *Ibid.*, p. 18.

- públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente.
6. Variedad de fuentes de información. Cuando Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información que no solo existen sino que están protegidas por la ley.
 7. Autonomía asociativa. Cuando, para propender a la obtención o defensa de sus derechos (incluidos los ya mencionados), los ciudadanos gozan también del derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, entre ellas partidos políticos y grupos de intereses.⁴³

Como se advierte todas estas instituciones de la poliarquía están completamente vinculadas a los elementos que este autor señala como necesarios en un sistema democrático, de ahí que su existencia sea necesaria para la instauración más plena posible del proceso democrático en el gobierno de un país. Adicionalmente, Dahl advierte que las siete instituciones señaladas aseguran el cumplimiento de ciertos criterios importantes en la poliarquía cuya correlación define de la siguiente manera:

Las siguientes instituciones...	... son necesarias para cumplir con los siguientes criterios
1. Funcionarios electos 2. Elecciones libres e imparciales	I. Igualdad de voto
1. Funcionarios electos 3. Sufragio inclusivo 4. Derecho a ocupar cargos públicos 5. Libertad de expresión 6. Variedad de fuentes de información 7. Autonomía asociativa	II. Participación efectiva
5. Libertad de expresión 6. Variedad de fuentes de información 7. Autonomía	III. Comprensión esclarecida
1. Funcionarios electos 2. Elecciones libres e imparciales 3. Sufragio inclusivo 4. Derecho a ocupar cargos públicos 5. Libertad de expresión 6. Variedad de fuentes de información 7. Autonomía asociativa	IV. Control del programa de acción
3. Sufragio inclusivo 4. Derecho a ocupar cargos públicos 5. Libertad de expresión 6. Variedad de fuentes de información 7. Autonomía	V. Inclusión

Cfr. Cuadro 15.1 Poliarquía y proceso democrático.⁴⁴

⁴³ Dahl. *La democracia...op.cit.*, pp. 267.

Norberto Bobbio y Robert Dahl resaltan, por una parte, los derechos y libertades que un sistema democrático debe procurar y, por otra, señalan casi a manera de fórmula, las instancias y elementos con los que un Estado debe contar para garantizarlos o alcanzarlos en la mayor medida de lo posible.

Cuanto más elementos democráticos se tengan, más calificada será la *poliarquía*. En este orden de ideas, podemos decir que un Estado que dé cumplimiento a un mayor número de estos requerimientos, más podrá aproximarse al ideal de gobierno, esto es, la democracia formal conduce o permite el mayor acercamiento a la democracia sustancial.

Los anteriores no son los únicos adjetivos que se le atribuyen a la democracia. A menudo escuchamos un sin número de calificativos aplicados a este sistema gubernamental que causan cierta confusión.

Una de las más frecuentes adjetivaciones la encontramos al hablar de democracia liberal. Al respecto, Giovanni Sartori, otro de los principales expertos contemporáneos sobre el tema, nos dice que la democracia puede calificarse de esa forma, por ser hija del liberalismo político, esto es, que es producto de la lucha por las libertades civiles del siglo XVIII y el pensamiento liberal del siglo XIX.

Durante todo el siglo XIX prevalece, en este conjunto, el componente liberal: el liberalismo como teoría y praxis de la protección jurídica, mediante el Estado constitucional, de la libertad individual. Pero a medida que el sufragio se extendía, se planteaba al mismo tiempo una liberal-democracia en la que la forma del Estado recibía cada vez más "contenidos" de voluntad popular.⁴⁵

En esencia podemos decir que la democracia liberal es la conciliación de dos ideas básicas o principios, la libertad y la igualdad, es decir, la libertad del individuo con la igualdad en la sociedad. De allí que en el socialismo, esta conjugación resultara imposible.

Libertad e igualdad quedan como enemigas pero bajo nuevas etiquetas: la igualdad negadora de libertad refluye en el socialismo, mientras que la igualdad afirmadora de libertad confluye en la democracia antisocialista, en la democracia liberal.⁴⁶

⁴⁴ *Ibid.*, p. 268.

⁴⁵ Giovanni Sartori. *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 43.

⁴⁶ Giovanni Sartori. *¿Qué es la democracia?*. Taurus, México, 2003, p. 288.

La democracia reaparece en un contexto histórico en el que el liberalismo aporta las estructuras políticas. Es decir, el liberalismo se refiere a la libertad individual, la protección jurídica en un Estado constitucional y el libre mercado, mientras que la democracia es el medio o instrumento para conseguirlo.

(...) el liberalismo es, sobre todo, la técnica de los límites del poder del Estado, mientras que la democracia es la entrada del poder popular al Estado.⁴⁷

En otras palabras, explica que el liberalismo atiende a la forma del Estado y como deben ser creadas las normas, esto es el método de creación del orden social, por lo que da prioridad a la democracia en sentido político. En cambio la democracia se refiere al contenido de las normas del Estado, su prioridad es la creación de un orden social justo, por lo que se enfoca más al sentido social y económico.

En este sentido la democracia liberal también puede llamarse democracia política en tanto cuenta con un orden jurídico apoyado en términos de libertad y puede llamarse democracia social o económica en tanto el contenido de sus normas estatales se basa en la justicia o equidad socioeconómica.

(...) la democracia no es únicamente una forma política. En primer lugar, significa que la igualdad social y el bienestar económico son objetivos deseables.⁴⁸

De estas y otras características se desprenden más adjetivos de la democracia. Michelangelo Bovero, politólogo italiano y discípulo de Norberto Bobbio, también aborda los adjetivos de la democracia, al respecto, nos interesa destacar sus apuntes sobre dos parejas de adjetivos específicamente. Por una parte habla de democracia directa y democracia representativa y, por otra, aborda a las ya mencionadas democracia formal y democracia sustancial.

En cuanto a la primera pareja, Bovero nos dice que se habla de democracia directa cuando los ciudadanos votan para determinar el contenido de las decisiones colectivas, y de democracia representativa cuando los ciudadanos votan para elegir a

⁴⁷ *Ibid.*, p. 294.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 296.

representantes que las tomen por ellos, esto es, la diferencia radica en el proceso de toma de decisiones.

Se ha visto que la distinción entre democracia directa y representativa se establece en la diferente estructura del proceso decisional político; o mejor dicho, atañe a las diversas reglas de procedimiento para alcanzar decisiones colectivas, aquellas reglas que establecen las condiciones bajo las cuales una decisión puede considerarse colectiva, es decir, válida *erga omnes* (para todos), si es tal (para simplificar) la decisión de la mayoría de la asamblea de los ciudadanos, o de la mayoría de los representantes elegidos por los ciudadanos. Sea como fuere, en un caso y en otro es indispensable un cierto conjunto de reglas para decidir.⁴⁹

Para Bovero la democracia es un sistema en el que todos los individuos a quienes se dirigen las decisiones colectivas tienen el derecho de participar con igualdad en la toma de esas decisiones, sin distinción alguna, y se le puede calificar de directa o representativa en función del tipo de procedimientos que permiten la participación ciudadana.

De allí que el autor afirme que la democracia es esencialmente formal pues se refiere más a las formas de distribución y ejercicio del poder político que al contenido, propósito y resultado social del ejercicio del poder a lo que llama democracia sustancial.

Pero la democracia es formal por definición. En cuanto forma de gobierno se concibe como un conjunto de reglas que se refiere, (...) al quién y al cómo de las decisiones políticas- a quién le toca decidir y con base en qué procedimientos -, no al qué cosa, al contenido de tales decisiones. El carácter democrático de una decisión política- de una ley, de una norma asumida como decisión colectiva válida, como "voluntad general"- depende de su forma, no de su contenido. La democracia consiste no en ciertas "reglas por decidir", para ser asumidas como decisiones colectivas excluyendo otras, sino en ciertas "reglas para decidir".⁵⁰

Como advertimos, al adjetivar la democracia no nos estamos refiriendo a diferentes sino a un solo sistema de gobierno, sólo que califican los aspectos que se desprenden de su historia, esencia y características.

⁴⁹ Michelangelo Bovero. *Los adjetivos de la democracia*. Traduc. José Fernández Santillán, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 20.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 22.

(...) la única democracia auténtica sería la democracia “sin adjetivos”, mientras que las concepciones, por decirlo así, “adjetivadas” serían limitativas, distorsionadoras o potencialmente peligrosas.⁵¹

Sin embargo, podemos decir que esa democracia sin adjetivos de la que habla Michelangelo Bovero, enmarca a todos ellos y a su innegable y necesaria existencia, pues sin la democracia ideal, que del liberalismo se desprendió, no existiría la democracia real o formal. Sin la búsqueda de la libertad personal, de opinión, de expresión, participación, entre otros ideales, no sería posible el diseño y creación de los métodos, procesos, procedimientos o reglas para decidir de la democracia formal, en la democracia de forma representativa.

Coincidiendo en el énfasis y rescate de los adjetivos más aplicables a la democracia que se vive actualmente, tenemos la siguiente definición:

(...) es un conjunto de procedimientos encargados de hacer viable el principio fundamental de la soberanía popular, el gobierno del pueblo, por el pueblo. Se trata, por ende, de una democracia política, en la medida en que básicamente es un método para formar gobiernos y legitimar sus políticas, Se trata de una democracia formal, porque como método es independiente de los contenidos sustanciales, es decir, de las políticas y programas concretos que las diversas fuerzas políticas promuevan. Y se trata, además de una democracia representativa, por cuanto la legitimidad de dichos gobiernos y políticas debe expresar la voluntad de los ciudadanos o, por lo menos, contar con el consenso explícito de los mismos.⁵²

Como resultado, la democracia que más se acerca a la realidad hoy en día, es decir, lo que en la práctica se considera y se persigue por los estados, es un sistema de gobierno en el que todos los ciudadanos participan en igualdad de condiciones estableciendo reglas y procedimientos para escoger a los representantes que van a tomar las decisiones de gobierno en su nombre y cuyos destinatarios de sus implicaciones son ellos mismos. En este sentido son las elecciones mediante el sufragio universal, la institución fundamental de este sistema de gobierno que permite tal participación ciudadana.

⁵¹ *Ibid.*, p. 10.

⁵² Luis Salazar y José Woldenberg. “Principios y valores de la democracia”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.1*, Instituto Federal Electoral, 5ª edición, México, 2001, p. 24.

Por eso cuando hablamos de sistemas democráticos actualmente, relacionamos automáticamente la idea con la de sistemas electorales, como si se tratará de un solo tema, nos referimos de inmediato al electorado, a las instituciones con cargos de elección popular, a la participación ciudadana, a la libertad de expresión y muchos más elementos involucrados en procesos eleccionarios. No hay que olvidar que es precisamente el voto y el sufragio universal, lo que distingue básicamente a la democracia representativa de la democracia de la Grecia antigua, en la que pocos ciudadanos decidían directamente los contenidos de las decisiones de gobierno buscando la unanimidad de los miembros de sus pequeñas ciudades y no así, el voto de la mayoría para delegar en algunos el poder soberano para tomar decisiones como pasa en las democracias actuales.

La democracia en la actualidad es esencialmente representativa y se puede calificar con muchos adjetivos en referencia a sus diferentes aspectos. Sus elementos y complejidad con los que cuenta, son producto de su carácter dinámico y evolución histórica, sin embargo, la democracia hoy en día, sigue siendo el gobierno del pueblo.

2. La revaloración de la democracia en el nuevo orden mundial

2.1. De la bipolaridad al nuevo orden mundial de la posguerra fría

Hablar de un nuevo orden mundial nos remite de inmediato a pensar en un cambio determinante en el sistema internacional, conformado por un sinnúmero de acontecimientos, cuyo impacto es de tal magnitud que reconfigura las estructuras básicas del orden anterior. En esta idea de cambio, como en todo proceso de transformación, tiene lugar un periodo de caos y de reajuste, hasta que se establece un nuevo orden. Así, el carácter dinámico de los actores y factores internacionales hace que el proceso de transformación del sistema internacional sea cíclico; a lo largo de la historia podemos identificar diferentes etapas marcadas por momentos o parte aguas que hicieron visible la transfiguración que se venía gestando desde el orden anterior y que desencadenaron el periodo de reajuste y construcción de la siguiente etapa, caracterizada con estructuras e ideas totalmente diferentes.

Las ideas básicas que caracterizan a una época señalan la manera como el mundo entero se configura ante el hombre. Condensan, por lo tanto, lo que podríamos llamar una “figura del mundo”. Una figura del mundo empieza a brotar, lentamente, en el seno de la anterior. Primero es patrimonio exclusivo de unos cuantos, luego se va poco a poco generalizando hasta convertirse en el marco incuestionable de la época.⁵³

Este fenómeno de expansión de la “figura del mundo” en el sistema internacional, se inserta en el paradigma científico de las Relaciones Internacionales y desarrolla los principios de la Teoría General de Sistemas, adoptada por las ciencias sociales en la década de los cincuenta, que propone contemplar la “totalidad” en todos los campos del conocimiento científico y considerar a los sistemas no como un conglomerado, sino como entidades no aisladas que interactúan.

Esta teoría establece que un sistema es una unidad viva y dinámica permanentemente, que está en un espacio mayor y que se distingue de otras a través de una frontera que no es cerrada totalmente, pues se mantienen en continuo intercambio de materia con el medio circundante (el medio de un sistema van a ser

⁵³ Luis Villoro, op. cit. p. 9.

otros sistemas) del cual recibe estímulos que trabaja y devuelve a su medio, en forma de nuevos estímulos que afectan a otros sistemas y así consecutivamente, dando como resultado el efecto de estímulo-respuesta o retroalimentación y permitiendo su autorregulación.

Todo sistema, en algún sentido, es una red de comunicaciones que permite que el flujo de información lleve a un proceso de auto ajuste. Todo sistema tiene ingresos y egresos, el egreso de un sistema puede volver a entrar a dicho sistema como ingreso o lo que se denomina retroalimentación.⁵⁴

McClelland, uno de los teóricos que aborda la Teoría Sistémica aplicada a esta ciencia social, explica que las naciones que conforman el sistema internacional tienen una amplia gama de contactos que identifica como relaciones de demanda-respuesta, en las que la acción de una nación produce la respuesta de otra que, a su vez, pide una respuesta por parte de la nación que inició la acción. Además señala que esa misma dinámica se da al interior de la nación entre sus subsistemas. Así, “el comportamiento internacional de una nación es una actividad orientada en dos direcciones, que toma y le da al entorno internacional. La totalidad del toma y da, cuando se considera en conjunto y para todos los agentes nacionales, se llama sistema internacional”.⁵⁵

La idea de sociedad como suma de individuos o átomos sociales se sustituye por la de un sistema, en el que todo afecta al todo, en el que todo está interconectado. De allí que la destinataria de la nueva figura del mundo, de la que hemos hablado, sea la misma comunidad internacional que la produce.

Esta movilidad constante del quehacer social de las relaciones internacionales nos lleva a reflexionar sobre los factores por los cuales el sistema alcanza y permanece en un determinado orden con una cierta figura del mundo, o aquellos que contribuyen a su inestabilidad, así como sobre su capacidad de adaptación, es decir la capacidad del sistema de afrontar las perturbaciones que se le presenten, para recomponerse, para configurarse en un nuevo orden mundial.

⁵⁴ James Dougherty y Robert Pfaltzgraff. *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Grupo Editor latinoamericano, Buenos Aires, 1993, p. 148.

⁵⁵ McClelland, citado en Dougherty y Pfaltzgraff, *op cit.*, p. 164.

Pero, en todo este marco teórico del sistema internacional ¿qué presupone la idea de orden mundial?. En términos generales podemos referirnos a la existencia de un orden cuando puede haber predicción, esto es:

El individuo se encuentra en una situación de orden cuando puede predecir, con un adecuado grado de certeza, el tipo de comportamiento que seguirá el medio que lo rodea (incluidos los demás individuos) como resultado de la acción de un determinado tipo de estímulos, ya sea que éstos provengan de la conducta de aquel o de otros componentes del medio.⁵⁶

En una escenificación de esta definición en la esfera internacional, tenemos que “el lugar de los individuos es ocupado por los Estados y las conductas observables se refieren a las decisiones que adoptan los dirigentes gubernamentales para movilizar a sus respectivas sociedades, mientras que los comportamientos y estímulos de los actores macroscópicos equivalen a las políticas exteriores que practican los Estados”.⁵⁷

En este sentido, en el desorden mundial, esta predictibilidad se reviste de un gran desacierto y no sólo por parte de los estados, sino de los diferentes actores que participan en la continua e intensa dinámica de las relaciones internacionales.

Hasta aquí podemos decir que el sistema internacional es interdependiente, que su transformación es una constante y que la predictibilidad de su dinámica depende de la existencia de un orden.

Nos podemos preguntar ahora, ¿actualmente existe un orden mundial?. Existen enfoques contrarios al respecto, muchos estudiosos afirman que el sistema internacional de la bipolaridad persiste de manera disfrazada, otros señalan que nos encontramos en un período de caos o transición y otros más dicen que nos encontramos en un nuevo orden mundial.

El orden mundial que antecede a la situación actual del sistema internacional es, en efecto, el de la bipolaridad, establecido al finalizar la segunda guerra mundial en 1945. Como parteaguas, esta guerra suscitó el desencadenamiento de una serie de acontecimientos que estructuraron al mundo con características muy definidas. Los años posteriores inmediatos al término del conflicto bélico evidenciaron el

⁵⁶ Samuel Berkstein. “Orden y desorden en la transformación de la sociedad internacional” en Revista mexicana de política exterior, No. 46. Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1996, p. 128.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 128.

enfrentamiento político-ideológico entre los dos polos de poder antagónicos emergentes, Estados Unidos de América y la entonces Unión Soviética. Ambos se empeñaban en modelar el sistema internacional en función de su ideología capitalista y socialista respectivamente.

Estos dos grandes centros de poder, con sus visiones antagónicas de la sociedad y con pretensiones políticas-ideológicas opuestas serían, desde entonces, los principales protagonistas políticos de los acontecimientos históricos en los cuarenta y cinco años siguientes a la posguerra. Sus decisiones y el equilibrio de fuerzas que tenían, fueron determinantes en la constitución del orden político mundial en estos años.⁵⁸

La confrontación de las dos superpotencias tensaban las relaciones internacionales, por lo que la comunidad internacional diseñó la configuración de todo un sistema de regulación para preservar al mundo de un tercer conflicto bélico y hacer posible la coexistencia pacífica y la cooperación, mediante un sistema de organizaciones y mecanismos que dieran solución a los problemas que se presentaran.

Por ello se creó un sistema internacional que abarcó prácticamente todas las esferas de la vida internacional. La Organización de las Naciones Unidas se erigió como la institución universal por excelencia encargada de velar por este orden, y su composición ha reflejado la correlación de fuerzas existentes en diferentes momentos. También surgieron otros organismos internacionales en el terreno económico, financiero y comercial, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en calidad de garantes de la liberalización económica.⁵⁹

Este sistema de regulación pretendía básicamente prever la resolución de los desacuerdos que pudieran surgir entre los estados por medios pacíficos en la arena política y conforme a criterios legales. A partir del establecimiento de este orden mundial, legitimado por fuertes instituciones políticas y económicas internacionales, las superpotencias comienzan la demarcación de sus zonas de influencia, para preservar sus intereses y los de los países vencedores de la segunda guerra mundial.

⁵⁸ França Filho, citado por Jorge Machado en *De la Bipolaridad a la Globalización Neoliberal*, <http://www.forum-global.de/bm/articles/inv/bipol.htm>, Universidad de Campinas, Brasil, 2000. Consultada en mayo de 2004.

⁵⁹ Consuelo Dávila. "El movimiento de los países no alineados ante el Nuevo Orden Mundial", en *Revista de Relaciones Internacionales* No.61 *Transición del sistema internacional, conflictos y tendencias*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, enero-marzo de 1994, p. 77.

Las áreas ocupadas inicialmente por las tropas soviéticas en el Este se volvieron socialistas (...). La presencia soviética luego se mostraría efectiva y continua (...) siendo la garantizadora del proceso de planificación de la economía y de la implantación del ideario comunista en estos países. Los Estados Unidos, a su vez, pasan a ser el exponente máximo del mundo capitalista y consolida su hegemonía sobre los países industrializados, y sobre todo, ante las destrozadas ex potencias de la Europa Occidental.⁶⁰

La división geopolítica del orden bipolar era muy clara, la zona de influencia de cada superpotencia tenía diferentes componentes o actores que jugaban un papel específico. En términos generales, en cada zona de influencia existía una relación de centro-periferia, donde los centros de poder, Estados Unidos y la Unión Soviética respectivamente, contaban en su periferia con una zona de equilibrio integrada por los países llamados pivote, porque si cambiaban o hubieran cambiado de zona de influencia ocurrirían cambios cualitativos en el balance de poder entre los centros, es decir países estratégicos por su ubicación, entre otras características⁶¹; con estados paria que eran los países pertenecientes al bloque contrario pero con una ubicación geoestratégica especial, como el caso de Cuba frente al bloque capitalista. En resumen, las superpotencias, castigaban a los paria, apoyaban a los pivote.

La rivalidad entre Estados Unidos de América y la entonces Unión Soviética y la consecuente extensión de sus áreas de influencia, no sólo suponían alianzas políticas sino también militares. Las superpotencias se dieron a la tarea de elaborar y perfeccionar armas nucleares en la llamada carrera armamentista, que también es una particularidad del orden bipolar.

Estados Unidos detonó la primera bomba atómica al finalizar la segunda guerra mundial en territorio japonés, con lo que su poderío bélico quedaba confirmado, por su parte, la Unión Soviética detonó su propia bomba atómica en 1949. La capacidad de destrucción masiva que ambas superpotencias habían demostrado consagraría la llamada guerra fría, ya que la posibilidad de un enfrentamiento directo entre éstas se nulificaba pues esto significaba su propia destrucción. No obstante, ambas construyeron y desarrollaron sistemas de alianzas militares, materializados en la

⁶⁰ Jorge Machado, *De la Bipolaridad a la Globalización Neoliberal en* <http://www.forum-global.de/bm/articles/inv/bipol.htm>. Universidad de Campinas, Brasil, 2000. Consultada en mayo de 2004.

⁶¹ Un ejemplo es México para Estados Unidos y los países de Europa del este para la Unión Soviética.

instauración de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)⁶² creada en abril de 1949 por Estados Unidos, Canadá y diez estados europeos, del lado occidental y más tarde, como respuesta al rearme e ingreso en la OTAN de la República Federal de Alemania, se crea del lado oriental, en 1955, el Pacto de Varsovia (PV), organización que agrupó, bajo la hegemonía soviética, a los países del este europeo.

La formación de una amplia y rígida red de seguridad con la consecución de las alianzas militares como la Organización del Tratado del Atlántico Norte o el Pacto de Varsovia - además de otros pactos y acuerdos bilaterales y multilaterales de defensa regional - es la materialización de la Guerra Fría.⁶³

Así, a pesar de la disuasión entre las superpotencias, sus enfrentamientos se dieron de forma indirecta en las zonas periféricas. “Ese conflicto indirecto, tenso y no declarado entre las dos potencias se expandió por todo el globo. Las guerras de las Coreas, de Vietnam, de Afganistán y la crisis de los misiles en Cuba son ejemplos históricos de espinosos momentos por los cuales pasó la humanidad en esos años.”⁶⁴

También en este contexto se inserta la edificación del Muro de Berlín en 1961 y varios enfrentamientos más entre las superpotencias. “De acuerdo con la descripción del ex Secretario de la Defensa Estadounidense, Robert MacNamara, bajo ese conflicto ideológico hubo 125 guerras en el Tercer Mundo, que costaron la vida de 40 millones de personas.”⁶⁵

En términos generales estos elementos caracterizaban el orden bipolar, esto es, la existencia de dos superpotencias, su enfrentamiento político-ideológico entre capitalismo y comunismo, la marcada división del mundo en dos bloques mediante la creación de sistemas de alianzas políticas y militares, la capacidad de destrucción masiva, la carrera armamentista, la guerra fría y la disuasión nuclear.

En este contexto, el conocimiento claro y preciso de dichos elementos en el orden bipolar permitía la predictibilidad, pues a toda acción correspondería una reacción de la contraparte, no sólo de las superpotencias sino también de sus respectivos aliados y “cualquier ventaja obtenida por una de las partes resultaría intolerable para la

⁶² Los miembros de la OTAN acordaron que un ataque a cualquiera de ellos sería considerado un ataque a su conjunto y que lo responderían de la manera que mejor creyeran conveniente.

⁶³ Machado, *op.cit.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

otra, por lo que era muy probable que el rival 'perdedor' intentara actuar con el fin de aminorar la 'pérdida' y/o compensarla".⁶⁶

Así funcionaba el orden mundial de la bipolaridad, con actores y factores internacionales y una dinámica perfectamente identificados, así como un alto grado de predictibilidad. El fin de este período también estuvo visiblemente marcado y simbolizado por algunos acontecimientos:

A partir de 1989, la historia mundial (y fundamentalmente la europea) tomó senderos insospechados; desapareció la Europa socialista, se reunificaron las dos Alemanias, se desintegró el Pacto de Varsovia y posteriormente la Unión Soviética y, al decir de muchos, finalizó la etapa de la Guerra Fría.⁶⁷

Resulta obvio que si una de las dos superpotencias se retiraba de la contienda, el orden mundial bipolar dejaría de tener sentido, dejaría de existir. La Unión Soviética sufrió un progresivo deterioro económico por más de veinte años, para ambas superpotencias, los costos económicos que implicaba el mantener su zona de influencia eran excesivos pero "pudo más la tecnología y una capacidad económica más eficiente de Estados Unidos, en tanto que la ex Unión Soviética optó por una verdadera 'reiterada estratégica' al constatar que su sistema económico centralizado entraba en una crisis acelerada".⁶⁸

La caída de la Unión Soviética fue precedida por una serie de acontecimientos, que inician con Gorbachov a la cabeza de la URSS, en 1985. El mandatario da un giro en la política exterior realizando diversas visitas a países de occidente, así como en la política y economía internas del país con dos programas de apertura de gobierno fundamentales: la *Perestroika* y el *Glasnost*, que significan reestructuración y transparencia respectivamente, la primera actuaba en el ámbito económico y pretendía arreglar los problemas productivos mediante el adelgazamiento del Estado, y la segunda, en la arena política, significó la apertura en la libertad de expresión, el relajamiento de la censura y la revolución de los medios de comunicación soviéticos.

⁶⁶ Berkstein. *op.cit.*, p. 129.

⁶⁷ Pablo Thelman. "La caída del socialismo y la nueva Rusia", en Revista de Relaciones Internacionales. Nos. 80-81, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, mayo-diciembre de 1999, p. 86.

⁶⁸ Salvador García. *Una teoría, del nuevo orden mundial*, en <http://www.revistamarina.cl/revistas/1993/1/utenomu.pdf>, p. 5. Consultado en mayo de 2004.

A pesar de esta nueva política de acercamiento y apertura, en agosto de 1991 los comunistas radicales secuestran a Gorbachov e intentan un golpe militar, el cual fracasó. Sin embargo, la desintegración soviética era inminente, pues este proceso se hizo acompañar además de movimientos nacionalistas que culminaron en la separación e independencia de las 15 repúblicas que integraban la URSS.

El 1 de diciembre de 1991, el 90.3 % de los ucranianos votaron por la independencia. El 8 de ese mes, en una solución improvisada sobre la marcha, los líderes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia, Boris Yeltsin, Leonid Kravchuk y Stanislav Shushkevich, se encontraron cerca de Brest-Litovsk y acordaron la denominada Declaración de Belovezhskaya Pusha: las tres repúblicas eslavas abandonaban la URSS y formaban una así llamada Confederación de Estados Independientes. El 21 de diciembre, en un encuentro celebrado en Almá Atá, ocho de los doce repúblicas restantes de la URSS (Estonia, Letonia, Lituania y Moldavia habían optado por la independencia pura y simple) siguieron el ejemplo de Rusia, Ucrania y Bielorrusia.⁶⁹

Todo esto dio como resultado que en diciembre de 1991 Gorbachov dejara la presidencia y la bandera soviética fuera sustituida por la rusa en el Kremlin, así como el consecuente y paulatino desmoronamiento del resto del bloque soviético, incluyendo sus instancias como el Pacto de Varsovia y el CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica).⁷⁰ De esta forma la ex Unión Soviética puso fin de manera unilateral al orden bipolar y Estados Unidos, enarbolando el “triumfo” del capitalismo, anunciaba el comienzo del nuevo orden mundial.⁷¹

Fue el presidente George Bush de Estados Unidos de América, el primero en emplear el término nuevo orden mundial tras el término de la confrontación con la ex Unión Soviética. El 21 de noviembre de 1990, en el marco de la celebración de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, Estados Unidos de América, la todavía Unión Soviética y alrededor de treinta estados participantes más firmaron la Carta de París, documento que tenía como objeto regular las relaciones

⁶⁹ Juan Carlos Ocaña, “El fin de la guerra fría”, en *Historia de las relaciones internacionales durante el siglo XX*, en <http://www.historiasiglo20.org/FGF/gorbachov.htm>. Consultado en mayo de 2004.

⁷⁰ El 1 de julio de 1991, el "Tratado de amistad, cooperación y asistencia mutua" o Pacto de Varsovia, desapareció y la OTAN quedaba como única alianza militar internacional. Por otra parte, el 31 de julio de 1991, Bush y Gorbachov firmaron el Tratado START I de reducción de armas estratégicas, y el 16 de junio de 1992, Bush y Boris Yeltsin, el entonces presidente de Rusia firmaron el Tratado START II, en ambos se acordó reducir significativamente sus arsenales nucleares.

⁷¹ Desde noviembre de 1989, Mihail Gorbachov y George Bush, reunidos en la Cumbre de Malta plantearon la liquidación de la guerra fría y el inicio de un periodo de cooperación entre ambas potencias.

internacionales en el nuevo contexto. El presidente George Bush después de signar la Carta declaró “Hemos cerrado un capítulo en la historia (...), la Guerra Fría ha terminado”⁷². Posteriormente, el 11 de septiembre de 1991, el Presidente Bush envió un documento al Congreso de su país llamado "*Toward a New World Order*", en el que mencionaba "Después de estos tiempos problemáticos, un Nuevo Orden Mundial puede surgir, en el que todas las naciones del mundo, del este y del oeste, del norte y del sur, puedan prosperar y vivir en una convivencia armonioso que debe nacer".⁷³

Un mes después, en octubre de 1991, Bush envió otro documento, esta vez a la Organización de las Naciones Unidas, en el que habló de “una fuerza colectiva de la comunidad mundial (...). Un movimiento histórico hacia un nuevo orden mundial (...) una nueva cooperación entre las naciones. Un tiempo en el que la humanidad se ha enfocado hacia sí misma para traer al mundo una revolución del espíritu y de la mente, e iniciar el camino hacia una Nueva Era”.⁷⁴

En 1992 en otro documento de Bush, titulado “New Challenges after Cold War” se condensaban los elementos pilares de la nueva ideología que Estados Unidos promovería a nivel internacional: “Estoy convencido de que el fin de la Guerra Fría ofrece una oportunidad excepcional para pasar de las divisiones artificiales del Primer, Segundo y Tercer Mundo, a la creación de una comunidad verdaderamente universal de países libres y soberanos, una comunidad fundada sobre el respeto de los principios que regulan la negociación de los conflictos, los derechos del hombre y los dos pilares de la libertad, a saber, la democracia y el libre mercado”.⁷⁵

En un primer momento, esta visión optimista del rumbo de las relaciones internacionales era compartida por la gran mayoría de la comunidad internacional, el impacto y alivio que el colapso del comunismo y el consecuente fin de la bipolaridad y la guerra fría significaban crearon alentadoras expectativas y una generalizada idea del advenimiento de una nueva época en la que las conflictos y enfrentamientos disminuirían casi por completo y el uso de las armas sería incluso impensable y por lo tanto, la paz, la armonía y la cooperación entre naciones predominarían.

⁷² Thelman. *op.cit.* p. 86.

⁷³ Argentina, “El nuevo orden mundial”, *El fin de los tiempos*, en http://comunidad.ciudad.com.ar/argentina/santa_fe/anna/Cap01.html. Consultada en mayo de 2004.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Thelman. *op.cit.* p. 86.

Después de la segunda posguerra inmediata y la coexistencia pacífica se advierte una etapa de transición hacia un posible nuevo orden mundial, iniciada con el súbito y por lo tanto inesperado colapso del socialismo y la consecuente desintegración de la Unión Soviética y del bloque socialista, así como, colateralmente, la reunificación de Alemania que se caracteriza por la desestabilización y rápida erosión del régimen de seguridad internacional afanosamente tejido, que empezaba a singularizar a la época del apaciguamiento internacional.⁷⁶

Sin embargo, esta euforia inicial se desplomó por la falta de solución y la aparición de conflictos en el escenario internacional, como la guerra del Golfo Pérsico, la desintegración de Yugoslavia, las guerras civiles en Somalia, y Rwanda, entre otros. En general, cabe destacar que los conflictos regionales y nacionalistas que se encontraban contenidos pero latentes bajo el conflicto ideológico de la bipolaridad resurgieron y se multiplicaron, así mismo las fronteras impuestas en el reparto del mundo entre las superpotencias fueron causa de nuevas disputas políticas. Todo esto hizo que se comenzara a hablar de un periodo de caos y desorden internacional con un alto grado de inestabilidad y violencia.

Como bien demostró la crisis de Irak, el mundo del futuro no será un mundo sin conflictos, bien sea entre grupos dentro de una nación, bien a través de las fronteras nacionales. Las diferencias raciales y étnicas siempre subsistirán. Conforme progresen las sociedades se producirán revoluciones políticas. Las disputas históricas sobre las fronteras políticas proseguirán.⁷⁷

De esta forma, circulan entre la comunidad internacional apreciaciones optimistas y pesimistas en torno a un nuevo orden, pero su evidente inexistencia impide la predictibilidad que pudiese descartar uno u otro escenario pensado. Al respecto, podemos decir que hablar de orden internacional no supone la ausencia de conflictos sino la capacidad del sistema de resolverlos, tampoco supone que no haya cambios, considerando a la sociedad internacional como un ente dinámico en continuo movimiento, sino la capacidad del sistema de adaptarse a ellos y, por último, no supone

⁷⁶ Edmundo Hernández Vela, "El orden internacional en un mundo incierto", en Revista de Relaciones Internacionales, no. 68, México, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, octubre- diciembre 1995, p. 41.

⁷⁷ Filho, <http://www.forum-global.de/bm/articles/inv/bipol.htm>, *op.cit.*

la completa coincidencia en objetivos pero si la existencia de algunos en común entre sus actores.

Lo cierto es que, como en 1945, a partir de 1989 se está tejiendo un nuevo orden con nuevos principios, ideas y reglas del juego bajo los cuales se regirá el sistema internacional, es decir, éste sufre una redefinición de la funcionalidad de sus actores y del contenido de los factores mediante los cuales interactúan. Mucho se ha escrito y mucho se ha especulado, sin embargo creemos que este periodo de transición continúa, aunque ya existen elementos, valores y reglas del juego perfectamente identificados que caracterizan una época totalmente diferente a la bipolar, esto es, un inconcluso nuevo orden mundial.

Al respecto, queremos señalar en primer lugar el carácter multipolar que se le ha atribuido al sistema internacional. En la transformación de éste se advierte un giro de la rigidez del sistema bipolar a la adopción de un orden más flexible que se caracteriza por la dispersión y difusión de los focos de poder. Las relaciones internacionales dejaron de tener como determinante el alineamiento ideológico y se abre una etapa de mayor pluralismo en algunos ámbitos.

Con el fin de la guerra fría, el esquema bipolar se agotó, dejando atrás las consideraciones militares y estratégicas que permeaban las relaciones internacionales después de la segunda guerra mundial. Ahora, nuevos centros de poder han aparecido en el escenario mundial. Desde el enfoque estructural, el poder se manifestará de forma multipolar: militar los rusos; económico y financiero Japón y Alemania; demográfico China e India; militar y económico Estados Unidos.⁷⁸

El “triumfo” ideológico del bloque occidental, también significó el triunfo de la economía de mercado. Cabe destacar que fue la creciente internacionalización de los procesos productivos y financieros la que ha desplazado los criterios puramente políticos o ideológicos y de hecho ha ganado terreno el ámbito económico. Este proceso de globalización económica coloca a los países frente a una agudización de la competencia en este terreno, lo que ha inspirado a algunos estados a optar por un trabajo conjunto de manera regional que les permita una mayor participación e influencia en la economía mundial. Nos parece importante resaltar esta situación, pues

⁷⁸ Stanley Hoffman. “A new world and its troubles”, en *Foreign Affairs, Política Exterior para un mundo Nuevo: México en el Nuevo contexto internacional*, México, CIDAC, 1992, p.11.

el factor económico ha sido esencial en la composición de zonas geográficas regionales a través de la multiplicación de polos económicos. No es que todas hayan sido producto del fin de la bipolaridad, algunas se gestaron desde antes, pero la división geopolítica y económica que de la rivalidad entre las dos superpotencias se desprendería estaba por encima de cualquier otra. En este contexto, resaltan esencialmente como las regiones de mayor dinamismo económico, financiero y comercial la Unión Europea, que englobó inicialmente a los países de Europa Occidental y recientemente, a partir del 1 de mayo del 2004 a algunos de la Europa del Este también⁷⁹ y Norteamérica, con un Tratado de Libre Comercio (TLC) conformado por Canadá, México y Estados Unidos, considerado todavía el mercado más grande del mundo, esencialmente por estar encabezado por éste último país. Pero además, en este periodo de redefinición, hemos escuchado sobre la potencialidad de la Cuenca del Pacífico sobresaliendo como un importante centro financiero, encabezado por Japón y seguido por Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur, y no hay que olvidar que en los últimos años se ha presenciado el despegue de China con un prometedor posicionamiento como potencia económica mundial.

En este contexto existe una gran contienda entre las grandes potencias económicas comerciales por acceder a los mercados, a las materias primas y por ganar la competencia en el desarrollo de nuevas industrias de punta en el esquema de un desarrollo tecnológico superior así como por encontrar espacios económicos a los cuales transferir su capital industrial menos rentable.⁸⁰

En este sentido, la rivalidad y competencia se desarrolla ahora entre los principales bloques o países capitalistas desarrollados en un contexto de difusión del poder internacional y, como en la bipolaridad, muchos países no se incluyen en esta competencia, ni se consideran actores influyentes en las principales decisiones internacionales. “Esta realidad es fundamental para poder evaluar las posibilidades de dos tercios de la humanidad ante lo que se perfila como un nuevo orden mundial y que

⁷⁹ A partir del 1 de mayo de 2004 la Unión Europea está integrada por 25 países, al ingresar formalmente 10 más: República Checa, República Eslovaca, Polonia, Hungría, Chipre, Malta, Eslovenia, Letonia, Lituania y Estonia.

⁸⁰ José Miguel Insulza. “El contexto global de la crisis”, en González Casanova Pablo y Aguilar Camín Héctor, coord. México ante la crisis. Tomo I, México, Siglo XXI, 1986, 2ª edición, pp. 41-42.

amenaza con dejarlos nuevamente al margen del nuevo sistema de relaciones económicas, políticas y jurídicas a nivel internacional.”⁸¹

Desafortunadamente el contexto de la posguerra fría no trajo consigo, en el plano económico, una forma diferente a la reproducción de condiciones de pobreza y polarización de la riqueza; incluso advertimos que el nuevo contexto multipolar se caracteriza por un evidente predominio hegemónico estadounidense, “este país pasó a ser el centro de poder político y económico mundial. Como consecuencia es allí dónde se toman la mayor parte de las decisiones que afectan al resto del mundo. Esto ilustra muy bien una de las características de la globalización neoliberal, la excesiva concentración de poder económico y político en manos de pocos actores -y principalmente en un país- y la asimetría de la concentración espacial del mismo en pocos locales” ⁸²

El predominio del factor económico aunado al vacío ideológico que el fin de la rivalidad este-oeste dejaron, así como la disparidad en el peso de los actores internacionales han conducido a la comunidad internacional a la adopción de diferentes valores y principios que actúan como factores de cohesión, ayudan a contrarrestar dicho vacío ideológico y permiten la existencia de proyectos y objetivos “comunes”, que contrarresten los posibles puntos de conflicto.

En este sentido, los principales temas de la agenda internacional de la posguerra fría contienen esos supuestos valores compartidos de la cultura occidental que ya hemos mencionado anteriormente, destacando entre ellos la promoción de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la libertad de mercado. Asimismo se consideran en esta agenda “fenómenos de dimensión transnacional, con respecto a los cuales se ha pretendido que, a pesar de su impacto diferenciado en el ámbito nacional y regional, se asuman como problemas globales, es decir, como retos comunes en el ámbito mundial (el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción, asociado a éstos, al igual que el terrorismo, la migración y la degradación del medio ambiente).”⁸³

⁸¹ Dávila, *op.cit.*, p.78.

⁸² Filho, <http://www.forum-global.de/bm/articles/inv/bipol.htm>, *op.cit.*

⁸³ Lilia Bermudez. “Nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales”, en *Revista mexicana de política exterior*, No. 65, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2002, p. 85.

Estados Unidos y los países desarrollados que promueven esta agenda internacional fomentan la idea de que los temas que la componen son asuntos de seguridad internacional. Pero además se han auto nombrado calificadores o certificadores del apego del resto de los países a dicha agenda. Estados Unidos, es el primero que ha asumido el papel de “constructor y guardián de un nuevo orden internacional, regido por la defensa de los valores de su cultura política, sus intereses y objetivos estratégicos”.⁸⁴ Y aquí cabe resaltar, que en este papel de guardián y en nombre de la “seguridad internacional” hemos sido testigos, recientemente, de actos que sancionan el incumplimiento de dichos valores y combaten los problemas sobresalientes de la agenda internacional desembocando en conflictos de carácter militar, como es el caso de la lucha contra el terrorismo en Afganistán en 2001 y posteriormente en Irak a favor de un gobierno democrático.

La etapa de transición a un nuevo orden mundial hace posible este tipo de actos, que evidencian la inexistencia de un sistema real de cooperación y seguridad internacional apegado a derecho, y reflejan la superposición de los intereses nacionales de las potencias a los internacionales.

De manera general, el nuevo orden mundial se visualiza con estas características, notablemente distanciadas de las propias de la bipolaridad. A pesar de la clara identificación de nuevos elementos que a vuelo de pájaro hemos señalado, reafirmamos que nos encontramos en una etapa o período intermedio con un sistema emergente que no acaba de trazarse, con una tendencia a lograr el establecimiento de un mundo multipolar y una paralela contra tendencia hacia un sistema de hegemonía única, lo cual no está definido y requerirá de un plazo prudente para llegar a la existencia de un nuevo orden internacional estable.

Haciendo un ejercicio de abstracción de las principales y más representativas discrepancias identificables entre el antiguo orden y el contexto actual, con base en un texto de Samuel Berkstein⁸⁵ que recopila esta situación de forma clara y sintética, se presenta el siguiente cuadro:

⁸⁴ *Ibid.*, p. 84.

⁸⁵ Berkstein, *op.cit.*, pp. 129-132.

BIPOLARIDAD	POSGUERRA FRÍA
<p style="text-align: center;"><u>Reconocimiento del adversario</u></p> <p>Esto resultaba claro para la percepción recíproca de las dos superpotencias; pero también había una fuerte transparencia para la totalidad de los actores. De esta manera, cuando un Estado se vinculaba al grupo rival, podía anticiparse que sería reconocido como adversario por los integrantes del grupo opuesto. La bipolaridad tenía una poderosa capacidad de deslinde y clasificación, además de que toleraba escasamente la ambigüedad.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Ambigüedad del adversario</u></p> <p>La dinámica internacional posbipolar ha hecho que la identificación del adversario resulte más compleja. Ha desaparecido la certeza que brindaba la pugna entre las alianzas y han proliferado los rivales (reales y potenciales), incluso ahí en donde antes no existían. La confusión que ha traído el cambio súbito y radical impide reconocer claramente al contrincante. En la actualidad, hay hasta quienes identifican al adversario como un ente no estatal, lo que refleja la problemática que se ha suscitado en este plano del sistema posbipolar.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Contención de conflictos periféricos</u></p> <p>Ante la posibilidad de que un conflicto armado local se extendiera, incrementando las probabilidades de involucrar a las superpotencias en un choque bélico directo, resultaba altamente previsible que Washington y Moscú actuaran para contener la extensión e intensidad de las hostilidades.</p> <p>La influencia de ambas superpotencias sobre los contendientes locales podía ser prevista, toda vez, que pocos conflictos locales ocurrían al margen de la competencia bipolar y buen número de ellos representaban formas de enfrentamiento entre las superpotencias a través de intermediarios. Las causas de ese tipo de conflictos no necesariamente eran creación artificial de los dos rivales centrales, pero su actuación global y el mutuo interés de eludir una conflagración frontal, posibilitaban anticipar tanto el patrocinio como el control de Estados Unidos y la Unión Soviética.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Desbordamiento de conflictos locales</u></p> <p>Sin el patrocinio y el control de las superpotencias, actualmente presenciamos la multiplicación y el desbordamiento de conflictos locales, algunos de ellos estimulados por nacionalismos no contenidos y otros por su falta de relevancia para un equilibrio global cuya vigencia ha caducado</p>
<p style="text-align: center;"><u>Limitación del número de actores</u></p> <p>El surgimiento de actores soberanos era un fenómeno altamente regulado y controlado dentro del régimen bipolar, precisamente para evitar alteraciones en la distribución mundial de la influencia que pudiese trastocar el equilibrio bipolar. Casi sin excepción, la aparición en escena de nuevos actores estatales estuvo vinculada al proceso de descolonización, a su vez enmarcado por la competencia entre las superpotencias. La alta predictibilidad en cuanto al número de participantes en el sistema facilitaba los cálculos de todos, lo que reforzaba el desarrollo ordenado del régimen.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Proliferación de actores internacionales</u></p> <p>Con el colapso de la bipolaridad, el proceso por el cual entraban a la escena internacional nuevos actores soberanos ha perdido su carácter altamente regulado y controlado. Alterado el equilibrio bipolar, el surgimiento de nuevos actores estatales deja de tener impacto global y, en todo caso, se convierte en factor que influye en la distribución de poder e influencia a escala regional. Sin embargo, esta proliferación incrementa la dificultad de los cálculos y eleva el grado de incertidumbre para el proceso de adopción de decisiones en materia de política exterior.</p>

<p style="text-align: center;"><u>Primacía de lo político</u></p> <p>La prioridad que se concedía a la preservación de las dos alianzas hacía factible anticipar que el cálculo político (mantener la unidad y cohesión) prevalecería cuando surgieran fricciones de carácter económico entre los miembros de una misma alianza, incluso si ello implicaba que las superpotencias absorbieran la mayor parte del costo que suponía superar las controversias.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Erosión de criterios políticos</u></p> <p>Una vez que el mantenimiento de la unidad y cohesión de las alianzas ha dejado de tener la prioridad que anteriormente poseía, la rivalidad económica ya no se ve atenuada por el cálculo político y la preocupación por el equilibrio general. La competencia económica impone sus propias reglas: todos buscan maximizar las ganancias y trasladar los costos.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Peso de la capacidad militar</u></p> <p>La rivalidad entre las superpotencias y sus respectivas alianzas se daba en diversos planos de competencia, pero la aguda confrontación que la bipolaridad implicaba otorgaba un peso decisivo a la capacidad militar de los actores. Esta relevancia del factor militar confería una importante nota de predictibilidad a los cálculos sobre las políticas exteriores que los diferentes estados seguirían.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Eclipse parcial del factor militar</u></p> <p>Desvanecida la confrontación bipolar, los elementos económicos y tecnológicos de la capacidad nacional colocan en segundo plano de importancia al ingrediente militar. Esto se traduce en una mayor complejidad para anticipar conductas soberanas, sobre todo cuando el sistema internacional concede mayores márgenes de influencia a estados económicamente poderosos pero militarmente secundarios.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Moderación del nacionalismo</u></p> <p>Ante la perspectiva del trastorno potencial que representaban las fuerzas nacionalistas, resultaba previsible que ambas superpotencias observaran un comportamiento cauteloso y circunspecto en lo relativo a impulsar las energías del nacionalismo en el mundo. La contención (y ocasionalmente la represión) del ímpetu de los nacionalismos resultaba predecible dentro de la bipolaridad.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Exceso de los nacionalismos</u></p> <p>Eliminado el freno que suministraban las superpotencias, las pasiones destructivas del nacionalismo se han desatado en algunas regiones. El mundo pos-bipolar ha visto mermada su capacidad de previsión debido a la ausencia de controles adecuados para detenerlo.</p>

2.2. La democracia en el nuevo orden mundial

Como hemos señalado, después de más de 50 años, el orden bipolar del sistema internacional ha terminado, el temor al estallido de una confrontación militar entre los dos bloques de poder ha desaparecido y la paz y seguridad internacionales, entendidas en términos del nuevo orden mundial, se persiguen a través de la promoción e instauración de democracias en los estados.

En este contexto, uno de los factores que ha tomado un lugar especial es la democracia, que se advierte y señala como necesaria en cada Estado o nación para asegurar el equilibrio internacional. Esta idea ha sido promovida principalmente por Estados Unidos de América, el Estado o subsistema con mayor capacidad de influir en

el resto del sistema internacional, el cual además plantea que los estados tienen derecho a preocuparse por la falta de democracia en algún país, pues de esto depende la supervivencia del orden.

Desde que terminó la guerra fría han ganado terreno dos ideas: la primera sostiene que para que un país sea legítimo tiene que ser democrático y la segunda plantea que la comunidad internacional tiene el derecho a preocuparse por la falta de democracia en algún país⁸⁶

La preocupación de la comunidad de naciones por mantener la paz y seguridad internacionales ha sido una constante, por lo que se ha organizado, para que, mediante la cooperación, se asegure su consecución. En este orden de ideas, en la época pos bipolar, la importancia de la armonía democrática al interior de los estados se ha convertido en uno de los principales puntos que inspiran la cooperación entre naciones.

La democracia se ha transformado en un valor universal y es un tema central en la agenda de las naciones, se ha ido consolidando no sólo como una forma de Estado o gobierno sino también de vida, alcanzable en la medida en la que instituciones, gobierno y sociedad se comprometan a responsabilizarse de su destino, considerándolo común.

Este ideal democrático se ha venido transmitiendo dinámicamente mediante el efecto de estímulo respuesta entre los estados, sin embargo no hay que olvidar que el fenómeno de transición democrática a nivel internacional comenzó antes del fin de la Guerra Fría. Desde los años setenta se presentaron cambios políticos en sociedades de Europa y América Latina principalmente, en respuesta a la caída de los regímenes “democráticos” a los niveles más bajos, desplazados por gobiernos dictatoriales, regímenes militares y autoritarismos. En los ochenta el fenómeno de transición democrática se comenzó a generalizar, dando paso a un cambio de dimensiones mundiales, al que algunos estudiosos se refieren como tercera ola democratizadora.

Así como los procesos de democratización, la presencia de los principios democráticos en el marco jurídico internacional también es añeja y ha ido adquiriendo mayor peso y relevancia al compás de la reestructuración del orden internacional. Bajo

⁸⁶ Aguayo, Sergio, “Los observadores y la ONU”, en *La Jornada*, México, 18 de mayo de 1994, p. 12.

este tenor, antes de abordar el proceso de democratización en el sistema internacional de manera más específica nos referiremos a esta situación.

2.2.1. Marco legal internacional sobre democracia y elecciones

La idea entre las naciones acerca de procurar los principios democráticos, si bien ha adquirido mayor ímpetu a partir del fin del orden bipolar, existía y se ha expresado en reiteradas ocasiones desde la década de los cuarenta, cuenta de ello dan diferentes disposiciones internacionales y regionales que contemplan dichos principios, los cuales integran el marco legal internacional sobre democracia y elecciones, y son parte medular de esta forma de gobierno.

Un conjunto de disposiciones jurídicas internacionales compuesto de declaraciones, convenciones, pactos, resoluciones, cartas y protocolos nos permiten realizar algunas apreciaciones sobre las características principales y la evolución del marco internacional, en la materia que nos ocupa, que bien coinciden con la paralela evolución del sistema internacional.

En este sentido, es muy importante destacar que originariamente los principios democráticos se contemplaron en el marco del respeto y observancia de los derechos humanos, considerados prioritarios para que mejoren las condiciones para la paz y la seguridad, así como para el desarrollo económico y social, de acuerdo a lo estipulado en la Carta de las Naciones Unidas en su artículo primero, dedicado a propósitos y principios:

Los Propósitos de las Naciones Unidas son (...) realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; (...)⁸⁷

La comunidad internacional por primera vez señaló como objetivo la protección y promoción de los derechos humanos en esta Carta Constitutiva de las Naciones Unidas en 1945, sin embargo, los derechos civiles y políticos aparecen en el derecho internacional de los derechos humanos en 1948, con la Declaración Universal de los

⁸⁷ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Carta de las Naciones Unidas*, en http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.htm#cap1, Ginebra Suiza, 1996-2000. Consultado en mayo de 2004.

Derechos Humanos, la que podemos considerar como el primer instrumento internacional en la materia.

A partir de entonces, las expresiones de la comunidad internacional acerca de la democracia y las elecciones se han formalizado en diferentes mecanismos. Antes del fin del orden bipolar éstos se caracterizaron por ser de orden internacional y posteriormente, a partir de la reconfiguración del sistema internacional y el consecuente posicionamiento de la democracia en un lugar privilegiado, surgieron disposiciones regionales más especializadas sobre el tema, así como la convicción expresa de integrar la promoción de la democracia a los temas centrales de la agenda internacional en el contexto de la cooperación entre naciones. En este sentido, podemos dividir en dos grupos las disposiciones, el primero integrado por las pertenecientes al período de 1948 a 1988 y el segundo de 1989 en adelante, en coherente referencia a la transformación del orden mundial de la que hemos hablado anteriormente.

Además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1948⁸⁸ podemos ubicar, entre las disposiciones más relevantes y simbólicas del primer grupo las siguientes:

- La Convención sobre los derechos políticos de la mujer, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1952. (Resolución 640 (VII))
- El Proyecto de principios generales sobre la libertad y no discriminación en materia de derechos políticos, anexo de la resolución I (XIV), aprobada por el Subcomité de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión Internacional de Derechos Humanos, en 1962.
- La Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1965. (Resolución 2106 A. (XX))
- El Pacto internacional de derechos civiles y políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966. (Resolución 2200 A. (XXI))

⁸⁸ Cita textual de los artículos dedicados a democracia y elecciones de los mecanismos internacionales en Anexo 1.

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1979. (Resolución 34/180)

A pesar de que en el período comprendido de 1949 a 1988 coexistieran muchos países con formas de gobierno muy alejadas de contar con principios democráticos, los mecanismos mencionados señalan, con relación al tema que nos ocupa ciertos derechos y libertades, entre los que destaca el derecho de participación política en el que se concentran otros derechos civiles y políticos.

En general estas disposiciones contemplan el derecho de los ciudadanos de cada nación de participar en el gobierno de su país directamente o a través de sus representantes libremente elegidos, lo cual implica la existencia de elecciones, el derecho de votar y de acceder a los cargos públicos, esto es de ser elegible. Asimismo, enfatizan que esta participación garantizada principalmente en la celebración de elecciones auténticas, debe materializarse a través del sufragio universal, libre y secreto y ejercido en condiciones de igualdad, lo cual se basa en la existencia previa de ciertas libertades civiles y políticas.

En 1966 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, éste es el primer instrumento internacional que enlista y agrupa los derechos y libertades en materia civil y política exclusivamente, el cual, además de los derechos señalados en torno a la participación política, menciona el derecho a la vida, a la integridad personal, a la nacionalidad, a un nombre, a la intimidad, a la autodeterminación, a los recursos judiciales efectivos y enfatiza sobre la protección especial a los grupos más vulnerables, etcétera. Asimismo establece la necesidad de garantizar la libertad de movimiento, de pensamiento, de expresión, de información, de reunión pública pacífica, de asociación, de opinión y la libertad respecto de las intimidaciones.

Todos estos derechos y libertades confluyen y hacen posible un proceso democrático y eleccionario auténtico. Por ejemplo, en la medida en la que se garantice la libertad de asociación y reunión, los ciudadanos pueden formar organizaciones políticas como los partidos que constituyen uno de los principales elementos que hacen propicia a su vez la participación política.

La libertad de reunión permite las manifestaciones públicas y las reuniones políticas en las que se crea el espacio apropiado para ejercer también la libertad de expresión e información. Asimismo, mediante la libertad de expresión sin temor de ser objeto de alguna represión por divulgar preferencias políticas o información relacionada se hace posible el diálogo nacional en las elecciones, así como la manifestación auténtica de la voluntad popular.

La libertad de expresión y la libertad de información también se relacionan con la libertad de prensa que los medios de comunicación pueden ejercer, así como el acceso a los mismos garantizado a los líderes de opinión, los partidos políticos y demás actores participantes en la vida política de un país.

Por otra parte, estas disposiciones muestran la progresiva especialización de los derechos humanos pues si bien son de carácter universal, algunas de ellas se refieren a grupos de la sociedad mundial considerados, con base en la experiencia, más vulnerables como es el caso de las mujeres y grupos racialmente discriminados.

Esta situación se refleja claramente en mecanismos creados en el marco de las Naciones Unidas y aprobados por la Asamblea General como la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, así como los principios generales sobre la libertad y no discriminación en materia de derechos políticos del Subcomité de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión Internacional de Derechos Humanos aprobados en 1962 por este órgano.

En todos estos mecanismos se afirma con rigor el principio de igualdad, estableciendo que los estados deben ser garantes de la ausencia total de todo tipo de discriminación por razones de raza, color, sexo o género, idioma, religión, opinión política, condición económica o social, o cualquier otro motivo. En este contexto de respeto al principio de no discriminación se asegura a todos los ciudadanos su participación en la vida política del país.

Al respecto la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 en su artículo 5 señala:

Los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los siguientes derechos: (...)

c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igualdad de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel y el de acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas; (...) ⁸⁹

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, en su artículo 7, ratifica los derechos políticos y civiles que ya se habían proclamado en la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer en 1952:

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.⁹⁰

Los principios generales sobre la libertad y no discriminación en materia de derechos políticos de la Comisión Internacional de Derechos Humanos, aprobada en 1962, aborda de manera más especializada y específica la universalidad de este tipo de derechos. Los principios allí considerados tienen como objetivo reafirmar y asegurar el reconocimiento del derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, así como de gozar los demás derechos políticos con él relacionados sin discriminación alguna. Entre los principios se destacan el sufragio universal, igual y secreto, la periodicidad de las elecciones para asegurar que la voluntad del pueblo sea en todo momento la base de autoridad del poder público, la autenticidad de las elecciones y

⁸⁹ ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_icerd_sp.htm, Ginebra Suiza, 1996-2000. Consultada en mayo de 2004.

⁹⁰ ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm, Ginebra, Suiza, 1996-2000. Consultada en mayo de 2004.

consultas populares, la libertad del elector para votar a favor o en contra de cualquier propuesta presentada, la libertad de la oposición política para expresarse pacíficamente, así como para la organizarse en partidos políticos y por ende presentar candidatos a las elecciones, entre otros.

Este primer grupo de disposiciones legales internacionales logró introducir e internacionalizar la idea de que los estados deben hacer todo lo necesario para garantizar un clima de respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre los que se ubican los derechos y libertades político-civiles.

La ubicación y consolidación de los derechos humanos en el medio internacional, así como la generalizada idea de “triumfo” de la democracia sobre las otras formas de gobierno experimentadas durante el orden bipolar, dio como resultado que la comunidad internacional expresara al unísono y de manera más específica, en todos y cada uno de los mecanismos creados a partir del fin de dicha etapa, su convicción de conceder a la promoción de los gobiernos democráticos un lugar primordial en su agenda de cooperación internacional para la paz y seguridad internacionales y el firme propósito de destinar recursos y programas a la promoción y consolidación de esta forma de gobierno y más aún, de prever mecanismos de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción, irregularidad o inexistencia del proceso político institucional democrático en cualquiera de los estados del orbe.

Por lo que respecta al concepto de *democracia*, como parámetro legitimador del Estado de derecho, su enunciado no es nuevo en la política internacional, pero su planteamiento jurídico internacional estaba totalmente mediatizado por la política de bloques, que impide la formulación unitaria de un modelo de Estado en una sociedad dividida, económica, política e ideológicamente⁹¹

En este sentido, los principios democráticos pasan de un plano, llamémosle secundario, en el sentido de que se enlistaban junto con otros derechos humanos, a uno fundamental indispensable para la dignidad humana en cuanto se cree, permite la realización plena del resto de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, incluido el derecho al desarrollo. Esto es, la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad

⁹¹ Anna Badía. *La participación de la ONU en procesos electorales*. Madrid, McGraw-Hill, 1998, p. XVI.

democrática y la democracia es indispensable para garantizar el respeto de dichos derechos.

En el momento en que la materia de derechos humanos forma parte del orden internacional genera una dinámica propia que influye directamente en todo el ordenamiento jurídico internacional, no solo en los principios inspiradores y legitimadores, sino que su desarrollo lento pero sin pausa en el seno de la organización de las Naciones Unidas la ha dotado de contenido sustantivo, cuyo respeto condiciona la forma de gobierno: su aplicación exige el establecimiento de un Estado de derecho legitimado democráticamente.⁹²

En este segundo grupo destacan las siguientes disposiciones legales:

- Declaración sobre el fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas: marco para futuros esfuerzos, resolución 1989/51 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.
- Declaración y Programa de Acción de Viena, resultado de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en esa ciudad del 14 al 25 de junio de 1993
- Promoción del derecho a la democracia, resolución 1999/57 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.
- Declaración del Milenio, resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2000 (Resolución A/55/L.2) 55/2)

La declaración sobre el fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se firma en 1989, año clave en el fin del orden bipolar. Cabe destacar que la celebración de elecciones, indispensables en un sistema democrático, ha jugado un papel fundamental en los procesos de transición democrática contemporánea pues se considera la opción más viable para legitimar un gobierno con respecto a la voluntad de la ciudadanía de un país. La forma de acceder a un régimen democrático ha variado en la experiencia de diferentes países, sin embargo, contar con un sistema electoral confiable y celebrar elecciones se ha convertido en un signo palpable de que el gobierno es capaz de asegurar derechos y libertades políticas y civiles a sus nacionales y que se encuentra en un proceso de democratización.

⁹² *Ibid.*

En 1989, la finalidad de la Declaración sobre el fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas fue precisamente la de establecer que los estados debían garantizar todas las condiciones necesarias para asegurar el derecho al sufragio de sus ciudadanos, con fundamento en la idea de que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que ésta se expresa en la arena electoral. En este sentido, podemos decir que sienta los elementos básicos para la existencia de un sistema electoral genuino. En principio, enumera los derechos y libertades básicas ya previstos en disposiciones anteriores⁹³ enfatizando sobre el derecho de los ciudadanos de un Estado a cambiar su sistema de gobierno por medios constitucionales.

Por otra parte, cabe señalar que por su carácter especializado, esta declaración contempla por primera vez dos aspectos importantes, uno referido a cuestiones operacionales e institucionales con relación a los comicios y otro sobre la cooperación de la comunidad internacional frente a la celebración de elecciones en cualquiera de los estados que la conforman:

Las instituciones nacionales, deberían garantizar el sufragio universal e igual, así como una administración imparcial. Se necesitan en particular una supervisión independiente, una inscripción apropiada de los votantes, unos procedimientos fiables de votación y métodos para impedir el fraude electoral y solucionar las controversias. (...)

Es posible que el país huésped desee invitar a observadores o recabar servicios de asesoramiento, elementos ambos que podrán obtener de organizaciones regionales o del sistema de Naciones Unidas (...)⁹⁴

Posteriormente, en el marco de la celebración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Austria en junio de 1993, se formaliza la llamada Declaración y Programa de Acción de Viena en la que la comunidad internacional dedicó un

⁹³ Destacan el derecho al sufragio universal e igual, el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos y el derecho de toda persona a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Asimismo destaca la necesidad de voto secreto u otro procedimiento equivalente de votación libre que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, la importancia del derecho a la libertad de reunión pacífica, del derecho a la libertad de asociación, del derecho a la libertad de opinión y de expresión como lo es la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de cualquier índole de forma oral o escrita.

⁹⁴ Naciones Unidas, *Los Derechos Humano y las Elecciones*, Serie de capacitación 2, Centro de Derechos Humanos, Ginebra, 1995, p.25.

importante espacio a la democracia. En este mecanismo se adopta, en calidad de deber, el compromiso de trabajar conjuntamente para el fortalecimiento de esta forma de gobierno a nivel internacional y expresamente la relaciona de manera interdependiente con el respeto a los derechos humanos y el desarrollo:

La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero.⁹⁵

La Declaración y Programa de acción de Viena se refiere al apoyo al fortalecimiento y la promoción de la democracia en tanto insta a la comunidad internacional a prestar ayuda o asistencia a los estados menos adelantados, que así lo soliciten, para propiciar las condiciones en las que todas las persona puedan disfrutar de los derechos humanos y las libertades fundamentales universales, entre las que se encuentra transitar a la democracia. Además, se insta a los gobiernos, a la Organización de las Naciones Unidas y a otras organizaciones multilaterales a que aumenten los recursos destinados a implementar programas encaminados al establecimiento y fortalecimiento de la legislación, las instituciones y las infraestructuras nacionales democráticas, así como para que “propicien la participación electoral, promuevan la capacitación, la enseñanza y la educación en materia de derechos humanos, incrementen la participación popular y fortalezcan la sociedad civil”.⁹⁶

Seis años después de la experiencia de Viena, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas finalmente catalogó por separado y proclamó los derechos democráticos mediante la resolución 1999/57, llamada *Promoción del derecho a la democracia*, enunciados de manera sintética en el siguiente cuadro:

⁹⁵ Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument), Ginebra, Suiza, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1996-2000. Consultada en mayo de 2004.

⁹⁶ *Ibid.*

Los derechos Democráticos

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirma que entre los derechos a una gestión democrática figuran los siguientes:

- a. El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas.
- b. El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión.
- c. El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del poder judicial.
- d. El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación a elecciones periódicas libres.
- e. El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos.
- f. Instituciones de gobierno transparentes y responsables
- g. El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos.
- h. El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país

ONU, Comisión de Derechos Humanos, 1999⁹⁷

Finalmente, incluimos en este grupo de disposiciones legales internacionales la Declaración del Milenio, resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas durante la cumbre del mismo nombre, celebrada en septiembre de 2000 en Nueva York la cual refleja los intereses y preocupaciones de 191 estados asistentes. El objeto de esta cumbre, que podemos considerar de concurrencia global, fue adaptar a la ONU al nuevo siglo que iniciaba y definir los objetivos y las medidas pertinentes para lograrlos. Uno de los temas centrales de esta declaración fue el abordado en su capítulo V titulado Derechos Humanos, Democracia y Buen Gobierno en el que los estados participantes afirmaron:

No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.

Decidimos, por tanto:

- Respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Esforzarnos por lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países.

⁹⁷ PNUD-ONU, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, 2004, p. 44.

- Aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.
- Luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades.
- Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países.
- Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información. (...) ⁹⁸

De esta forma se crea un ambiente internacional en el que prevalece la importancia de trabajar en el respeto de los derechos humanos y los derechos democráticos. La promoción del fortalecimiento de la democracia se establece por los miembros de la comunidad internacional como un deber central en su política interna y en el marco de la cooperación internacional lo cual ha llevado a algunos estados a implementar disposiciones a nivel regional y trabajar sobre la problemática que la representa y que tienen en común, tal es el caso de:

- La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CARTA DE BANJUL), aprobada en julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, celebrada en Nairobi, Kenya.
- Protocolo al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos. Resolución del 5 de abril de 1999, de la Secretaría General Técnica.
- Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos durante el vigésimo octavo período extraordinario de sesiones, celebrado en Lima, Perú, en septiembre de 2001.

El mecanismo africano retoma y hace explícitos en el artículo 13 los derechos básicos considerados en el primer grupo de disposiciones a que nos referimos:

1. Todos los ciudadanos tendrán derecho a participar libremente en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos de conformidad con las disposiciones de la ley

⁹⁸ ONU, Asamblea General, *Declaración del Milenio*, Resolución aprobada por la Asamblea General 55/2, en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>, Consultada en junio de 2004.

2. Todos los ciudadanos tendrán el derecho de acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas de su país (...)⁹⁹

En el artículo 3 el Convenio Europeo sobre Derechos Humanos se resalta la periodicidad de las elecciones como garantía de la legitimidad de la representación de la voluntad de los pueblos:

Las Altas Partes contratantes se comprometen a organizar en intervalos razonables elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones tales que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo en cuanto a la elección del cuerpo legislativo. Los derechos humanos y las elecciones.¹⁰⁰

Por último, la Carta Democrática Interamericana considerada el mecanismo regional más elaborado y específico, reúne todos los elementos antes mencionados en las disposiciones precedentes y enfatiza sobre la cooperación internacional en materia de democracia y elecciones, destacando importantes elementos que hoy en día son considerados complementarios en la celebración de comicios, estos son, las misiones de observación que los estados miembros pueden llevar a cabo durante las elecciones de cualquier país mediante invitación expresa, como símbolo de transparencia y las misiones de asistencia electoral que se brindan a los países con la finalidad de compartir experiencias que les permitan tener un punto de referencia en la solución de su problemática. La Carta declara que vivir en democracia es un derecho de los pueblos y que uno de los propósitos de la OEA es promoverla, consolidarla y defenderla por que es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo social, político y económico de la región.

Artículo 3

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la

⁹⁹ Organización de la Unidad Africana, *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf>. Consultada en junio de 2004.

¹⁰⁰ *Protocolo al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos*. Resolución del 5 de abril de 1999, de la Secretaría General Técnica, por la que se hacen públicos los textos refundidos del Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950; el protocolo adicional al Convenio, hecho en París el 20 de marzo de 1952, y el protocolo número 6, relativo a la abolición de la pena de muerte, hecho en Estrasburgo el 28 de abril de 1983. Documento Oficial de la Secretaría General Técnica de la Unión Europea. p.26

soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos. (...) ¹⁰¹

Finalmente, nos gustaría señalar que aunque el marco legal internacional sobre democracia y elecciones ha evolucionado, se ha especializado y se ha consolidado a nivel global y regional, éste no pretende suplantar la protección de los derechos democráticos así como del resto de los derechos humanos en el ámbito interno, sino contribuir haciendo explícita su universalidad y más efectiva su protección.

No hay que olvidar que a pesar de la importancia que se les otorga a los derechos humanos en el medio internacional, no existen instrumentos obligatorios, es decir sólo se mencionan en los mecanismos multilaterales con fines de promoción. Sin embargo uno de los beneficios de la existencia de los derechos humanos a nivel internacional es que los países signatarios de las declaraciones, cartas y demás mecanismos se comprometen a incorporarlos a la legislación interna, generalmente a nivel constitucional como parte de las garantías de sus nacionales. En este sentido, recae directamente sobre los estados la obligación de garantizar y respetar todos los derechos humanos. Esta tarea no es sencilla, para asegurar la correcta observancia de los derechos civiles y políticos, se requiere de cambios en la legislación, las instituciones y las normas de procedimiento al interior de los estados.

En caso de que algún Estado no cumpla con su obligación o mandato también se puede recibir el apoyo de los mecanismos internacionales que también prevén formas de monitoreo y de denuncia para evidenciar la falta de responsabilidad estatal ante la comunidad internacional.

En total coherencia con la expresión del ideal democrático en los mecanismos internacionales, un gran número de países han experimentado procesos de transición a gobiernos democráticos desde la década de los setenta que, como ya se ha mencionado, se conoce en términos de transformaciones políticas como la tercera ola de democratización.

¹⁰¹ Organización de Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, Asamblea General, en http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm, Washington, 2004. Consultada en junio de 2004.

2.2.2. Expansión de la democracia en el nuevo orden mundial

2.2.2.1. Transición democrática: liberalización y democratización

El fenómeno de transición democrática comprende diferentes etapas, pero antes de abordarlas es importante preguntarnos y definir qué entendemos por transición democrática.

En primer lugar, al hablar de transición en términos políticos hablamos de un período de cambio experimentado por un gobierno, esto es, el paso de un régimen político a otro sustancialmente distinto.

Al respecto César Cansino nos dice que la transición política es “el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos en y excluidos de este acceso, y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso”¹⁰².

Este cambio político que experimenta el régimen existente puede tomar diferentes direcciones, Guillermo O’Donel y Philippe C. Schmitter señalan sobre este punto lo siguiente:

Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objetos de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos (...) sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores.¹⁰³

En este sentido, si hablamos de transición democrática hablamos del proceso de transformación de un régimen no democrático a uno que si lo es.

... la “transición democrática” asume lo siguiente: primero que existía una situación previa que no podía calificarse de democrática (es decir algún tipo de autoritarismo),

¹⁰² César Cansino, “Democratización y liberalización”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.14*, Instituto Federal Electoral, segunda edición, México, diciembre de 2001, p.13.

¹⁰³ Guillermo O’Donel y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones inciertas sobre las democracias inciertas*. vol. 4, Paidós, Buenos Aires, 1991, pp. 19-20.

y segundo, que el proceso de cambio se dirigía hacia la inclusión de prácticas políticas e instituciones democráticas.¹⁰⁴

Con base en esta idea, muchos autores coinciden en que el período de transición se caracteriza por la ambigüedad política, en la medida en la que coexisten elementos del régimen no democrático que se está abandonado con elementos del régimen democrático que se está construyendo o configurando.

Se trata de un momento que presenta, al mismo tiempo, elementos de preinstitucionalización y de desinstitucionalización; es decir, muestra, respectivamente, instituciones y procedimientos democráticos que no han logrado legitimarse y afirmarse plenamente, junto con instituciones y prácticas autoritarias en franco proceso de deslegitimación y desestabilización.¹⁰⁵

Por otra parte, los teóricos señalan que una transición tiene como antecedente la crisis política de un régimen autoritario, en el que el desgaste ideológico e institucional conlleva a la pérdida de la legitimidad, misma que necesita ser reactivada.

Un proceso de transición hacia la democracia está definido por dos modalidades: la liberalización política o la democratización. A nivel conceptual ambas modalidades son procesos políticos que manejan mecanismos de cambio no violentos, sin embargo, son sustancialmente distintas.

Básicamente, la liberalización es un proceso que hace explícitos y amplía los derechos democráticos, surge al flexibilizar los límites impuestos a la participación y a la pluralidad política como respuesta a la movilización y protesta social en un régimen falto de legitimidad. Es decir cuando un régimen autoritario se ve amenazado recurre a la liberalización en un intento de sobrevivir y permanecer.

La liberalización política es un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. Tomo II, Serie Elecciones y Democracia, tercera edición, México, 2003, p. 1220.

¹⁰⁵ Cansino, *op.cit.*, p. 14.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p.45.

En este orden de ideas, podemos decir que mediante la liberalización se garantizan los derechos democráticos que el gobierno autoritario no hacía efectivos a la sociedad.

En el plano individual estas garantías incluyen los elementos de la tradición liberal: el *habeas corpus*, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho a defenderse según el debido proceso y de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etcétera. En el plano de los grupos, abarcan, la libertad para expresar colectivamente su discrepancia respecto a la política oficial sin sufrir castigo por ello, la falta de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos.¹⁰⁷

En este proceso se pueden integrar y hacer respetar un gran número de derechos democráticos, sin embargo, con el hecho de que un régimen presente un avance en sólo algunos de ellos, se puede decir que se está experimentado una liberalización.

Con relación a este punto, a consideración de Samuel Huntington la liberalización con respecto a las elecciones presenta un avance limitado.

La liberalización por el contrario es la apertura parcial de un sistema autoritario, sin que se elijan líderes gubernamentales a través de unas elecciones libremente competitivas. Liberalizar un régimen autoritario puede consistir en liberar presos políticos, abrir algunas instancias para el debate público, atenuar la censura, permitir elecciones para puestos que tienen escaso poder, permitir alguna expresión de la sociedad civil y dar otros pasos en dirección a la democracia, sin someter a los que toman las decisiones principales a la prueba de las elecciones. La liberalización puede llevar o no a la completa democratización.¹⁰⁸

Este proceso de liberalización que se produce en la última fase de un gobierno autoritario, constituye un poderoso elemento que puede transformar o derrocar al régimen, es decir, si no hay una regresión autoritaria, se presenta la posibilidad de que el régimen continúe la transición, mediante un proceso de democratización. Esto es, aunque, esencialmente la liberalización y la democratización son procesos alternativos, algunos teóricos aseguran que en algunas ocasiones el segundo puede ser sucesivo del primero.

En este sentido y ante frecuentes confusiones, cabe diferenciar la liberalización de la democratización, en tanto esta última es un proceso en el que la ampliación de

¹⁰⁷ O'Donel y Schmitter, *op.cit.*, pp. 20-21.

¹⁰⁸ Samuel Huntington. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Traduc. Josefina Delgado, Paidós, México, 1994, p. 22.

derechos civiles y políticos no es producto de una decisión de la elite gobernante, sino que es el resultado del acuerdo y la negociación entre la mayor parte de las fuerzas políticas existentes. Además, la democratización implica un proceso de cambio profundo de orden estructural e institucional, que abarca desde el final del régimen no democrático hasta la puesta en marcha de instituciones democráticas pasando por el reconocimiento y ampliación total de los derechos civiles y políticos, con lo que se crean las condiciones necesarias para el pluralismo y la plena participación de la sociedad.

La democratización es un proceso que tiene lugar cuando se instaura en una determinada sociedad la democracia como sistema de gobierno- tanto si esto sucede por primera vez en la historia de un país, como si luego de un *impasse* de derogación de las libertades individuales y políticas se retorna al funcionamiento de las instituciones que caracterizan a la democracia-, o se difunden e intensifican prácticas democráticas en la toma de decisiones...¹⁰⁹

La democratización supone la incorporación de todos los grupos que se encuentren excluidos en el sistema político, Robert Dahl nos dice que una de las principales diferencias entre liberalización y democratización radica en que esta última implica, además de la extensión de derechos y libertades políticas, la inclusividad. En este sentido, la forma de participación ciudadana más democrática por excelencia son las elecciones, por eso al celebrarse comicios imparciales, legítimos y competitivos en un Estado o nación en el que no se practicaba este mecanismo de participación ciudadana, se dice que se encuentra en transición democrática.

Huntington señala los procesos electorarios no como el único, pero si como un importante y fundamental elemento en el proceso democratizador, nos dice que la elección popular de los que toman las decisiones en la cúpula es la esencia de la democracia, entonces el punto crítico en el proceso de democratización está en el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de esta manera por uno que no lo haya sido en unas elecciones limpias, libres y abiertas.

La institución clave en una democracia es la elección de representantes y autoridades por medio de elecciones competitivas. Desde esa perspectiva la democratización adquiere el significado no solamente de ampliación del segmento

¹⁰⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op.cit.*, p. 371.

de la sociedad que no toma parte en las elecciones sino que las instituciones básicas involucradas: partidos políticos, congresos, Poder ejecutivo y judicial, funcionan de acuerdo al Estado de Derecho.¹¹⁰

En este contexto, podemos decir que la democratización da como resultado gobiernos elegidos que reflejan la voluntad de los ciudadanos, no sólo por ese hecho, sino también por ser responsables. O´Donnell y Schmitter abordan en un párrafo este vínculo central entre participación y los procesos de democratización, definidos como:

“(...) aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes elegidas por otros principios (p.ej., el control coactivo, la tradición social, el juicio de los especialistas o las prácticas administrativas), o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (p. ej. las personas que no pagan impuestos, los analfabetos, las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los residentes extranjeros) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (p. ej. los organismos de Estados o militares, organizaciones partidarias, asociaciones de intereses particulares, empresas productivas, entidades educativas, etcétera)”¹¹¹

Vemos entonces, que en un proceso de democratización existen cambios profundos tanto de orden estructural como institucional que se expresan más allá de las actitudes de los actores políticos, pues también impactan en el marco normativo del Estado o nación que lo experimenta.

2.2.2.2. Expansión de la democracia: las olas democratizadoras

Sabemos que a partir de la caída del bloque socialista el orden mundial ha presentado continuos cambios, que la preocupación de la comunidad internacional, por excelencia, ha sido mantener la paz y seguridad internacionales, que en el nuevo orden mundial se ha expandido la idea de que lograr este objetivo es posible en la medida en la que los estados sean democráticos y en consecuencia que la democracia es un ideal, un valor universal y un sistema de gobierno perseguido por los estados y la comunidad internacional en su conjunto, expresado así en el marco legal internacional en repetidas ocasiones. Asimismo, conocemos los conceptos básicos del proceso de transición

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 372.

¹¹¹ O’Donnell y Schmitter, *op cit.*, pp. 23-24.

democrática, el cual han experimentado un gran número de estados, no sólo a partir del fin de la guerra fría sino desde la década de los setenta.

En este orden de ideas, continuamos con este último eslabón, el fenómeno de cambio político internacional que ha alcanzado dimensiones sin precedentes.

Después de la transición de los regímenes militares hacia la democracia liberal en América Latina y el derrumbe de los gobiernos totalitarios en el bloque socialista en Europa del Este, se suele decir que la democracia ha vencido al autoritarismo y al totalitarismo. Es evidente que en el mundo actual existen, más que nunca, países en los cuales los pueblos pueden elegir democráticamente a sus representantes políticos. También es claro que la frecuencia de represión violenta contra los opositores disidentes y la cantidad de los prisioneros políticos ha disminuido. La libertad de expresión ha aumentado y los que no opinan lo mismo pueden expresarlo normalmente sin un castigo violento. Es posible verificar de manera empírica que la democracia política formal ha avanzado considerablemente.¹¹²

Este fenómeno internacional de transición democrática al que nos hemos referido anteriormente es conocido como tercera ola democratizadora debido a la clasificación histórica que hace sobre dichos procesos de cambio político Samuel Huntington, uno de los más representativos teóricos que abordan este tema de manera precisa. La mayoría de los estudiosos del tema hacen referencia a su obra titulada *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, en la que el autor nos habla de tres etapas de la historia contemporánea en las que la democracia se ha introducido como régimen político y se ha expandido en la comunidad internacional. Asimismo establece que a cada ola corresponde una contraola.

En términos simples, las olas democratizadoras se identifican cuando el número de países que transitan de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos es mayor al número de países que transitan de gobiernos democráticos a gobiernos autoritarios. Las olas en sentido inverso ó contraolas se identifican cuando sucede exactamente lo opuesto y el saldo es a favor de los regímenes no democráticos.

¹¹² Petri Minkkinen. "La democratización de México en el contexto mundial", en *Revista de Relaciones Internacionales*, no.72, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, octubre- diciembre 1996, p. 34.

Una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que supera significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese período...¹¹³

De acuerdo al autor, la primera ola comprende el período de 1828 a 1926, la segunda de 1943 a 1962 y la tercera ola comenzó en 1974. Las dos contraolas de las que nos habla el autor se ubican entre los periodos anteriores, esto es, la primera va de 1922 a 1942 y la segunda de 1958 a 1975. De forma esquemática nos interesa resaltar las características principales de las olas antecesoras de la tercera aún vigente:

Primera ola (1828- 1926)	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia de las revoluciones norteamericana y francesa. • Extensión del sufragio entre los varones adultos, mínimo el 50%. • Establecimiento de un poder ejecutivo responsable, basado en el apoyo de la mayoría en un parlamento elegido. • Celebración de elecciones populares y periódicas. • Introducción, en algunos casos, del sistema de voto secreto. • Establecimiento de la responsabilidad del primer ministro y gabinetes parlamentarios.
Segunda ola (1943 a 1962)	<ul style="list-style-type: none"> • Es resultado de la ocupación de los aliados al término de la segunda guerra mundial. • Estados Unidos y Gran Bretaña promueven de la instauración de instituciones democráticas en su zona de influencia y en los países vencidos. • Factores políticos y militares fueron determinantes. • Regreso a la democracia por algunos países de América Latina: Uruguay, Brasil y Costa Rica. <p>*Cabe señalar que en el bloque socialista se instalaron gobiernos percibidos como totalitarios, por las democracias liberales.</p>

Huntington nos habla por último de un tercer conjunto de procesos democratizadores a nivel internacional. A pesar de que su estudio llega hasta 1990 las democratizaciones que se han suscitado en la siguiente década también podemos considerarlas parte de esta ola.

En términos geográficos, la tercera ola tiene origen en Europa mediterránea en la década de los setenta, después se expande en América Latina desde esa década y durante los ochenta en particular y, a partir de la caída de la Unión Soviética, a finales de los ochenta, se extiende en el Centro y Este de Europa. No obstante, con menor

¹¹³ Huntington, *op.cit.*, p. 26.

impacto, también se advierten procesos de democratización en algunos países de Asia y África en la tercera ola.

Se atribuye a Portugal el primer proceso de transición democrático enmarcado en esta ola, el cual se inicia con la caída del dictador Salazar en Portugal en 1974 conocida como “la revolución de los claveles”; enseguida, en ese mismo año, se suscitó en Grecia el derrocamiento de los militares y finalmente, tras la muerte de Francisco Franco en 1975, se inyecta un gran dinamismo en la transición democrática de España.

Desde el sur europeo anhelante de la modernización política, la tercera ola se extendió por gran parte de la América Latina a finales de los años setentas y los siguientes dos lustros: calificada como “década perdida” para el desarrollo de la región desde el punto de vista económico, no podría sostenerse los mismo en el ámbito de la política en la medida en que la democracia fue retornada a numerosos países, algunos de los cuales dejaron atrás los denominados por O’Donnell como regímenes ‘burocrático-autoritarios’. En Asia, sobresalió la conclusión de la dictadura de Marcos en Filipinas (...). Aunque en el Medio Oriente y en el continente africano la extensión de este régimen político fue muy moderado, la gran sorpresa dentro de esta tercera ola democratizadora resultó la expansión acelerada de la democracia en el este de Europa, en los países socialistas, con pujanza y prontitud insospechadas.¹¹⁴

En efecto, en la mayor parte de América Latina la democracia aparece como un regreso a una experiencia social y política vivida antes, como ejemplo tenemos la restitución del gobierno democrático en Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. En esta región los procesos democratizadores en su mayoría se basaron en consensos y acuerdos entre la oposición y representantes del gobierno que intentaba controlar la transición desde el régimen, asimismo, estuvieron fuertemente apoyados en aspectos electorales y caracterizados en general, por un bajo nivel de violencia. La ola se extendió en América Latina, de tal forma que para 2004 únicamente se consideran no democráticos a Cuba, Antigua y Barbuda y Haití.

En el caso de las transiciones de Europa central y del este se ha hablado incluso de una segunda fase de la tercera ola en el sentido de caracterizarse por el paso de regímenes específicamente comunistas a democráticos.

¹¹⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *op.cit.*, pp. 239-240.

Tras la caída del muro de Berlín y hasta la fecha, hemos presenciado un nuevo proceso global de transición política. Se trata del paso del comunismo a la democracia en Europa central las llamadas 'revoluciones de terciopelo' en clara referencia a la desintegración checoslovaca.¹¹⁵

A partir de 1989, los países del centro y este de Europa que formaban parte del bloque socialista, se suman a esta ola. Los primeros en iniciarse en el proceso democrático son Polonia, Hungría, Alemania democrática y Checoslovaquia, después Bulgaria, Albania y Rumania, así como las nuevas naciones que se instauran como resultado de la desintegración soviética y yugoslava.

El triunfalismo democrático que siguió a la revolución pacífica de 1989 difundió e hizo predominante una noción de democracia que se puede considerar heredera de las batallas ideológicas de la Guerra Fría. Implícitamente definida en oposición al comunismo, ésta indica no sólo un modelo de sistema político, una forma de gobierno, sino el arquetipo de todo un sistema social, o incluso, como dicen algunos filósofos, una "forma de vida".¹¹⁶

En Asia y África, de 1974 a 1990, experimentaron procesos de transición democrática India, Filipinas, Corea, Pakistán, Mongolia, Nigeria y Sudán, respectivamente.

De acuerdo a Samuel Huntington de 1974 a 1990 cerca de treinta países pasaron del autoritarismo a la democracia y aproximadamente veinte más se vieron influenciados por la ola, y nos da las siguientes cifras sobre el estado de la democracia al inicio de la ola y al final del período que estudia: señala que en 1973, de 122 estados independientes, 92 no eran democráticos y solo 30 (24.6%) eran democráticos y en 1990, de 129 estados independientes, 71 no eran democráticos contra que 58 (45%) que si lo eran.

Otro estudioso de las transiciones democráticas, Emilio Rabasa Gamboa, retomando el estudio de Huntington presenta en una de sus obras el siguiente cuadro que muestra por períodos qué países adoptaron un sistema democrático de 1974 a 1990.

¹¹⁵ Cansino, *op.cit.*, p. 24.

¹¹⁶ Michelangelo Bovero, *op.cit.* p. 22.

1974 a 1980	Portugal, Grecia, España, Ecuador, India, Nigeria, Perú, República Dominicana.
1980 a 1983	Argentina, Bolivia, Honduras.
1984 a 1987	Uruguay, Brasil, Filipinas, El Salvador, Guatemala, Corea, Granada, Sudán, Turquía.
1988 a 1990	Pakistán, Polonia, Hungría, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Rumania, Bulgaria, Nicaragua, Chile, Mongolia. ¹¹⁷

La tercera ola democratizadora no concluye en 1990 como ya hemos señalado, este fenómeno de cambio político continúa afectando a otras naciones y sistemas políticos del orbe. La organización estadounidense *Freedom House*, dedica gran parte de su trabajo al estudio de la democracia y las elecciones, nos dice que en 1987 existían 66 países con gobiernos democráticos de un total de 164 países, lo cual representaba el 40% y en el reporte anual sobre democracia correspondiente a 2003 señala que de un total de 192 países, 121 son democracias electorales constituyendo el 63%, esto es de 1987 a 2003, se integraron a la ola 55 países. El estudio de Huntington indica que de 1988 a 1990 transitaron a la democracia 10 países, en este sentido, de 1990 a 2003 se anexaron 45 países más, que sumados a los 30 contemplados en el periodo estudiado por Huntington (1974-1990) nos da un total de 75 transiciones democráticas en la tercera ola.

El amplio alcance de la tercera ola sobre cuatro continentes, pero sobre todo la determinante superioridad numérica de los gobiernos democráticos sobre los autoritarios, nos permite decir que este proceso de cambio político democrático internacional ha alcanzado un nivel sin precedente.

El fenómeno presenta una dimensión global, sin embargo resulta interesante destacar que los países que se insertan en él pertenecen a regiones totalmente diferentes, como también lo son el desarrollo social, el desarrollo económico y la herencia cultural que los caracteriza.

Por otra parte, la manera en la que estos países transitaron a la democracia tampoco es igual, Huntington menciona 5 modelos principales:

1. El medio cíclico. Este modelo se presentó en los países que de un régimen democrático transitaron a un autoritario y de este nuevamente a uno democrático

¹¹⁷ Emilio Rabasa, *¿Por que la democracia? Transiciones de 1974 a 1990*, UNAM, México, 1993, p. 123.

pudiendo seguir esta dinámica (ejemplo Argentina, Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Turquía y Nigeria).

2. El segundo intento. Se da cuando un país con un sistema autoritario cambia a un sistema democrático, pero éste falla por carecer de bases sociales y se instaura de nuevo cuenta un régimen autoritario, del cual parte para hacer un segundo esfuerzo habiendo aprendido del fracaso anterior y alcanzando su objetivo con éxito (ejemplo Alemania, Italia, Austria, Japón, Venezuela y Colombia).
3. Democracia interrumpida. En este modelo los países desarrollan por un tiempo largo un régimen democrático y en un momento dado la inestabilidad de ciertas condiciones provoca una interrupción (ejemplo India, Filipinas, Uruguay y Chile)
4. Transición directa. Es el que va de un sistema autoritario estable a un sistema democrático estable (Rumania, Bulgaria, Taiwán, México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se aproximan a este modelo).
5. Descolonización. Se ha presentado en las colonias que adquieren su independencia y mantienen las instituciones democráticas que sus colonizadores instituyeron. (ejemplo Nueva Guinea y países africanos principalmente)

Siguiendo un modelo u otro, la combinación de causas que produjo la democracia en la tercera ola también varía de un país a otro. A nivel interno, la principal precondition de un cambio político en dirección democrática, sin duda fue la falta de legitimación de los sistemas autoritarios. La falta de representatividad del gobierno, la distancia enorme entre éste y la sociedad, así como la falta de respuesta a los principales problemas políticos, económicos y sociales fueron una bomba de tiempo para los regímenes autoritarios, que muchas veces se detonó por factores externos.

En la tercera ola, los factores externos jugaron un papel muy importante, la dinámica de retroalimentación entre los estados del sistema internacional provocó la reacción en cadena que permitió que la transición democrática se iniciara en un número mayor de ellos. Pero además existieron condiciones muy especiales que contribuyeron a que este proceso se acelerara aún más. Entre los más importantes sin duda se encuentra el papel que ha jugado Estados Unidos de América, que enfocó su política exterior desde la década de los setenta a promover la observancia de los derechos humanos en el mundo y más tarde en los ochenta se enfatizó en la necesidad

de cambiar los regímenes autoritarios en Latinoamérica y Asia, así como los regímenes comunistas. Estados Unidos no sólo hacía declaraciones en espacios públicos sino que presionó con sanciones económicas, evitando el comercio y la inversión en los países no democráticos o bien suspendiéndoles ayuda monetaria, negándoles préstamos, etcétera. Asimismo ha sido el primero en incentivar los programas de apoyo y cooperación internacional para la transición democrática en el marco de las Naciones Unidas y a nivel unilateral a nombre de su gobierno.

Curiosamente, la Unión Soviética, a partir del cambio en su política exterior a fines de los años ochenta con Gorbachov, no sólo permitió sino que incentivó la democracia en otros países de la región ex socialista en Europa oriental. También en los ochenta, la Comunidad Europea y el Vaticano actuaron como alentadores de los procesos de liberalización y democráticos. En general, el sistema internacional adoptaba el ideal democrático como un valor universal y los procesos de cambio político en esa dirección como una necesidad.

Roma declaró ilegítimos a los gobiernos totalitarios en los países católicos, Bruselas proporcionó incentivos para la democratización en el sur y este de Europa; Washington impulsó la democratización en Latinoamérica y en Asia; Moscú desmanteló el principal obstáculo para la democratización en Europa Oriental. En cada caso, las acciones de estas instituciones externas reflejaron cambios significativos en sus políticas. En ausencia de aquellos cambios políticos y sin la influencia de estos actores externos, la tercera ola habría sido mucho más limitada de lo que fue.¹¹⁸

Pero no sólo los promotores de la democracia sino la mayoría de los estados de la comunidad internacional se encuentran permanentemente pendientes de la evolución de estos cambios políticos democráticos en todo el mundo y por supuesto de ser parte de los mismos. En este contexto, nos gustaría finalizar nuestras apreciaciones sobre la expansión de la democracia, enfatizando el papel determinante que han jugado los procesos electorales: un país que introduce un sistema electoral transparente y legítimo, es ante los ojos de la comunidad internacional, un país en transición democrática. La posibilidad de que los ciudadanos elijan libremente y en igualdad de condiciones a sus gobernantes es la mejor manera de dar legitimidad a un régimen.

¹¹⁸ Huntington, *op.cit.*, p. 88.

Algunos regímenes autoritarios convocaron a elecciones para dar esta idea de legitimación, con el propósito de poder manipular los resultados a su favor, sin embargo, es un factor externo el que nuevamente influye para que esto no sucediera. La comunidad internacional se organiza y crea también en la década de los ochenta la observación electoral internacional que con el tiempo se ha convertido en una práctica común en la celebración de elecciones en cualquier país, mediante misiones organizadas por diferentes instancias internacionales. La presencia de observadores electorales contribuye a detener el fraude y representa la transparencia de las elecciones del país que los invita.

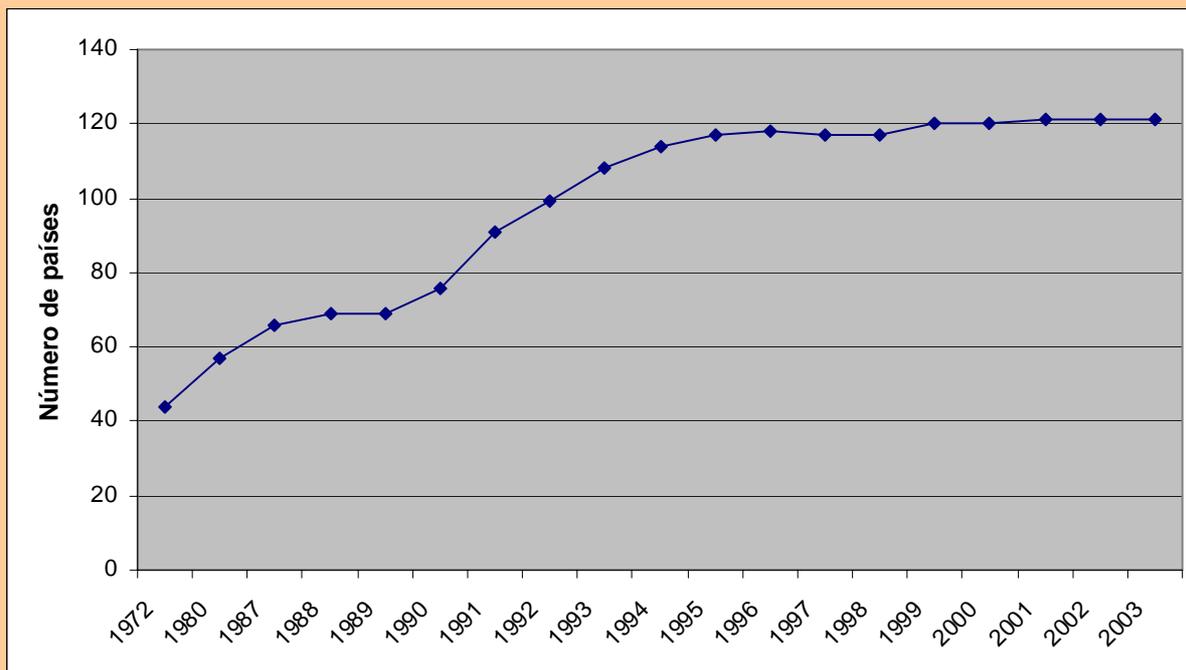
2.3. Gráficas. Evolución y estado de la democracia

Con base en los datos más recientes (2003) obtenidos en *Freedom house*¹¹⁹, presentamos tres gráficos de elaboración propia, que pretenden dar cuenta de la siguiente información: cuadro 1. La evolución de la democracia en el período comprendido de 1972 a 2003, el cual inicia un poco antes de la primera democratización de la tercera ola y da cuenta del considerable aumento en el número de países que transitaron a esta forma de gobierno; cuadro 2. Estado de la democracia en el mundo a nivel regional, señalando el número total de países que integran cada región, el número de países democráticos con que cuenta cada una de ellas, así como el porcentaje que representa con relación al total. Las regiones geográficas que se consideran son: África, América, Europa central y del este, Europa occidental, Medio Oriente y Asia-Pacífico que comprende las islas de Oceanía y cuadro 3. Los 121 países considerados democráticos en 2003.

¹¹⁹ Datos obtenidos en Freedom House, Inc, <http://www.freedomhouse.org/research/index.htm>, Marzo, 2004, consultado en junio de 2004. Freedom House es una organización independiente sin fines de lucro dedicada al estudio y reporte del estado y evolución de la democracia en diferentes países.

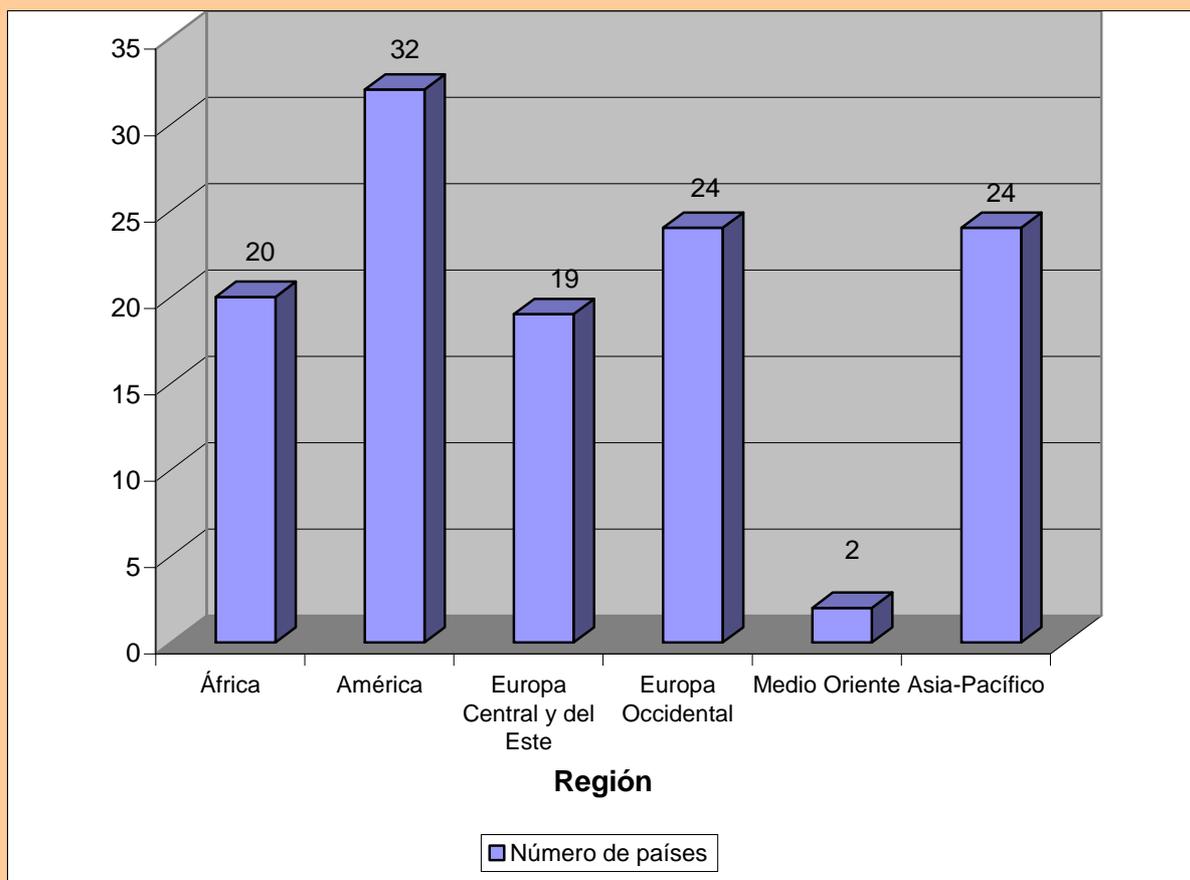
2.3.1. Cuadro 1. Evolución de la Democracia

Año	Número de países democráticos	Año	Número de países democráticos
1972	44	1995	117
1980	57	1996	118
1987	66	1997	117
1988	69	1998	117
1989	69	1999	120
1990	76	2000	120
1991	91	2001	121
1992	99	2002	121
1993	108	2003	121
1994	114		



2.3.2. Cuadro 2. Estado de la democracia a nivel regional en 2003

Región	Total de países por región	Número de países democráticos	Porcentaje de países democráticos
África	53	20	38%
América	35	32	91%
Europa central y del este	27	19	70%
Europa occidental	24	24	100%
Medio oriente	14	2	14%
Asia Pacífico	39	24	62%



2.3.3. Cuadro 2. Países democráticos 2003

1	Albania	62	Letonia
2	Alemania	63	Liechtenstein
3	Andorra	64	Lituania
4	Argentina	65	Luxemburgo
5	Armenia	66	Macedonia
6	Australia	67	Madagascar
7	Austria	68	Malawi
8	Bahamas	69	Malí
9	Bangladesh	70	Malta
10	Barbados	71	Mauricio
11	Bélgica	72	México
12	Belize	73	Micronesia
13	Benin	74	Moldova
14	Bolivia	75	Mónaco
15	Botswana	76	Mongolia
16	Brasil	77	Mozambique
17	Bulgaria	78	Namibia
18	Canadá	79	Nauru
19	Cabo Verde	80	Nepal
20	Chile	81	Nicaragua
21	Colombia	82	Níger
22	Corea	83	Nigeria
23	Costa Rica	84	Noruega
24	Croacia	85	Nueva Zelanda
25	Chipre	86	Palau
26	Dinamarca	87	Panamá
27	Djibouti	88	Papua Nueva Guinea
28	Dominica	89	Paraguay
29	Ecuador	90	Perú
30	El Salvador	91	Polonia
31	Eslovaquia	92	Portugal
32	Eslovenia	93	Reino Unido

33	España	94	República Checa
34	Estados Unidos de América	95	República Dominicana
35	Estonia	96	Rumania
36	Fiji	97	Rusia
37	Filipinas	98	Samoa
38	Finlandia	99	San Kitts y Nevis
39	Francia	100	San Marino
40	Gambia	101	San Vicente y las Granadinas
41	Georgia	102	Santa Lucía
42	Ghana	103	Santo Tomé y Príncipe
43	Grecia	104	Senegal
44	Grenada	105	Seychelles
45	Guatemala	106	Sierra Leona
46	Guinea Bissau	107	Sri Lanka
47	Guyana	108	Sudáfrica
48	Holanda	109	Suecia
49	Honduras	110	Suiza
50	Hungría	111	Surinam
51	India	112	Tailandia
52	Indonesia	113	Taiwán
53	Irlanda	114	Trinidad y Tobago
54	Islandia	115	Turquía
55	Islas Marshall	116	Tuvalu
56	Islas Salomón	117	Ucrania
57	Israel	118	Uruguay
58	Italia	119	Vanuatu
59	Jamaica	120	Venezuela
60	Japón	121	Serbia y Montenegro
61	Kiribati		

3. Transformación político-electoral en México

México, como parte del sistema internacional, se ha visto influenciado por el *boom* de la democracia; ha recibido los estímulos del medio internacional, ha reaccionando en consecuencia a nivel interno y ha devuelto, en forma de estímulo, aportaciones a otros subsistemas ocupados también en el quehacer de la transición democrática.

Es decir, nuestro país, atendiendo a esa “explosión democrática”, manifestada en los medios de comunicación, por otros gobiernos y organizaciones internacionales, es uno de los estados que no solo se ha ocupado en su democratización sino también en la promoción de este sistema de gobierno en el medio internacional.

Sin duda, el factor externo estimuló la transición democrática en México, sin embargo, no fue el auge de la democracia a nivel internacional lo único que tuvo impacto en este proceso, no olvidemos que desde la década de los sesenta se inicia una nueva etapa en el escenario político mexicano a partir del despertar de la sociedad civil ante el descontento generalizado por la inexistente legitimidad de la representación política nacional y aunque la democracia no se limita a contiendas en la arena electoral, éstas fueron y siguen siendo un importante activo que representa de forma clara las diferentes etapas de la transformación política en México durante las últimas tres décadas.

México, convencido de que en la democracia es necesario consolidar la credibilidad en los mecanismos electorales, inicia una serie de cambios al respecto con la primera reforma electoral en 1977, considerada un parteaguas en la historia del cambio político-electoral del país, pues a partir de ella se desatan una serie de reformas a la Constitución de 1917 y a la ley en la materia, producto y medio de dicho cambio, en las que se incluye y permite el inicio de una política internacional en materia electoral. Este proceso de cambio político fue sentando las bases para alcanzar la democracia en México. “Fue un auténtico proceso democratizador, fundado en reglas e instituciones renovadas, fruto del acuerdo común entre las principales fuerzas políticas, que permitieron garantizar elecciones transparentes y competidas: elecciones reales.”¹²⁰

¹²⁰ José Woldenberg. “La política internacional del Instituto Federal Electoral”, *Foreign affairs en español*. México, abril-junio de 2003, en www.foreignaffairs-esp.org/Search/article.asp?i=20030401FAENESPESAY1129. Consultado en julio de 2003.

En forma general abordaremos este fenómeno de transformación política electoral de México destacando los puntos más importantes, para dar cuenta del proceso democratizador del país y la creación de los elementos a partir de los cuales se consolidó a nivel mundial como un país con una exitosa transición democrática, lugar que precede al que ocupa como uno de los más activos en la cooperación internacional en materia de democracia y elecciones.

3.1. Necesidad del cambio

Sin duda, con la promulgación de la Constitución de 1917 se inaugura una nueva época en México, todos los grupos que participaron en la revolución mexicana por una causa común se encontraban dispersos en el territorio nacional de tal suerte que campesinos, obreros, asalariados e incluso militares se dieron a la tarea de formar grupos de diferentes tendencias e intereses los cuales era necesario integrar en una gran fuerza de carácter político pues de otra manera la anarquía y las revueltas hubieran llevado al país a una crisis más profunda de la que se encontraba, tanto desde el punto de vista social, como desde el punto de vista político. Para el aglutinamiento de los grupos referidos se instituye el Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecesor del llamado hoy Partido Revolucionario Institucional (PRI). Dentro del mismo partido se crearon centrales tan importantes en su tiempo como la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y otras que representaban a campesinos, trabajadores, obreros y organizaciones de carácter popular. Dentro del PRI la lucha por el poder se daba sin tregua, las cúpulas de los sectores que lo formaban se encontraban en batalla permanente para acceder a los cargos de representación popular: las gubernaturas, diputaciones, alcaldías, entre otros.

A finales de los años cincuenta y principios de los sesenta se presentan a nivel internacional y nacional una serie de eventos que dieron como consecuencia cambios importantes, entre dichos eventos se encuentra la madurez de la juventud que de ser pasiva se convirtió en informada, exigente de un cambio; el crecimiento poblacional demandaba espacios educativos, laborales y políticos, pero además las estructuras del gobierno dejaron de ser suficientes y empezaron a ser ineficaces, las necesidades

siempre eran mayores a las previstas, la presión social creció y se hizo entonces muy importante en la exigencia de los cambios, situación que se agudizó cada vez más. Influyeron también el auge de las ciudades y el decaimiento en las labores en el campo, pues México de ser un país eminentemente campirano se empezó a constituir como un país en donde la muchos habitan en las zonas urbanas, esto exigía más y mejores servicios para las familias que arribaban a ellas. El gobierno no previó estas situaciones y la sociedad cada vez más compleja y plural fue rebasando en mucho su capacidad para satisfacer sus demandas. La sociedad mexicana ya no encontraba representación en el PRI, había dejado de ser la sociedad posrevolucionaria, organizada y representada en un solo partido y se había convertido en la sociedad de un México complejo y moderno consciente de la necesidad de un cambio, no sólo en el sistema político sino hasta en las formas de organización más sencillas como la familia, lo cual fue expresado mediante un reclamo democrático por primera vez masivo y organizado en 1968 año considerado como parte aguas en la historia política de México.

El PRI tenía presencia en los poderes de la Unión, en las instituciones gubernamentales, en los grupos empresariales, en organizaciones de clase media y campesinas y gobernaba en todos los niveles: federal, estatal y municipal. No existía un grupo u organización que pudiera ofrecer alternativas a nivel nacional ni capaz de competir electoralmente con oportunidad de triunfar, no había opciones, alternancia y pluralidad sino un régimen de partido hegemónico, el cual encabezaba el presidente de la República.

Esa falta de un sistema de partidos así como el presidencialismo eran las dos características más significativas del sistema político mexicano y ambas aseguraban la perpetuación del PRI en el gobierno de la nación. Es importante señalar que la existencia del presidencialismo en sí mismo no es negativa en un sistema de gobierno, “un ejecutivo fuerte no es en sí antidemocrático, siempre y cuando esté controlado, esté subordinado al sufragio universal, y sus actos estén enmarcados dentro de la ley fundamental”¹²¹, pero si el presidente “usurpa” las funciones del pueblo y de los otros poderes de la Unión, sin respetar su independencia, el sistema no puede considerarse democrático. Por el contrario, la combinación de las referidas características, hacía

¹²¹ Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 13° ed., México, 1996, p. 26.

ilegítimo al gobierno priísta pues el presidente de la República era además el líder nato del partido y tenía la facultad de elegir a su sucesor, quien contaba con la seguridad de la victoria en la contienda electoral.

Por otra parte, la gran mayoría de los legisladores eran miembros del partido y aún sobre esa ventaja existía un notorio debilitamiento del poder legislativo, pues si se oponían al presidente, no tenían posibilidades de éxito en sus propuestas y además estarían en ese momento frustrando su carrera política. De igual forma la Suprema Corte de Justicia “coincidía” en los asuntos en los cuales el presidente se interesaba. Por supuesto, la organización de las elecciones también se encontraba a cargo del gobierno y las contiendas electorales se desarrollaban sin la competencia de fuerzas políticas reales, pues la oposición carecía de apoyo y financiamiento. Al respecto, basta señalar las elecciones presidenciales de 1976 ganadas por José López Portillo del PRI siendo el único candidato que fue registrado, lo cual suponía la victoria de un solo partido, dueño del 100% de la votación efectiva, pero también lo absurdo de una contienda electoral sin competencia y la urgencia de iniciar un cambio, pues ante estos indicadores de la crisis política en el país, el descontento social generalizado se agudizaba cada vez más.

Si México iba a organizar su pluralidad, si iba a ensayar una vida política distinta a la ofrecida por la hegemonía revolucionaria, necesitaba entonces de partidos políticos en el sentido moderno.¹²²

Se planeó entonces conformar un nuevo sistema político que asegurara un gobierno legítimo en el que existieran alternativas de representación popular materializadas en organizaciones nacionales que contaran equitativamente con los elementos que les permitieran desafiar y competir con el partido en el poder por los cargos de elección popular mediante elecciones justas, limpias, legales y genuinas.

Eran dos las tareas centrales de la política democrática de México. Se trataba de crear y propiciar dos realidades: primero, la consolidación y el desarrollo nacional de los partidos políticos y segundo, la creación de unas leyes y unas instituciones reguladoras de su competencia.¹²³

¹²² Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México 2000, p. 23.

¹²³ Becerra. *op.cit.* , p. 31.

La transición democrática era una necesidad de la nación¹²⁴. En esta nueva etapa de la historia política de México el sistema electoral y sus reformas han jugado un papel determinante, convirtiéndose en un tema central del quehacer político de la nación, lugar que conserva hasta nuestros días. Durante las últimas tres décadas las innovaciones y reformas legales del sistema electoral han creado instituciones, mecanismos, espacios y toda una cultura alrededor del derecho político de los mexicanos más importante por excelencia, el derecho a ser parte en la toma de decisiones que conducen y determinan el futuro del país. La transformación político-electoral de México mexicano comienza en la década de los setenta.

Los reclamos y la fuerza política y social de la oposición había crecido; la conflictiva política nacional no había cedido, por el contrario, se había multiplicado y extendido en todo el país (estados, regiones, universidades); por eso entre el diagnóstico de 1976 y el de 1970 había una diferencia crucial: ya no se trataba sólo de 'ensanchar las libertades' de propiciar una apertura, sino de modificar instituciones y órganos del Estado para que las fuerzas políticas y sociales encontraran representación en él.¹²⁵

El derecho del pueblo que se pretendía rescatar era el de la representación política, que suponía la coherencia entre sociedad y gobierno, así como la incorporación de las minorías que exigían presencia en el escenario político del país.

3.2. Reforma político-electoral de 1977

En 1977 encontramos un punto de arranque de la transición mexicana hacia la democracia, marcado por un cambio crucial en las instituciones electorales que dieron paso a la creación de un sistema real de partidos en el que éstos fueran realmente opciones, organizaciones que plantearan un programa de gobierno de la nación y que contendieran para ocupar cargos de elección popular de manera justa en los procesos electorales.

El presidente José López Portillo, durante su gobierno, inicia una serie de reformas, consciente de que su partido había estado en el poder desde la revolución y

¹²⁴ José Woldenberg. *Las elecciones del año 2000: La oportunidad democrática de México*, Instituto Federal Electoral, México, 2000, p. 3.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 87.

que era igualmente responsable de lo que se había hecho como de lo que no se había hecho por la nación y que de no iniciar su transformación caería en una crisis mayor de la que se encontraba en ese momento, al perder paulatinamente la base social que lo sostenía y legitimaba. Proponía ampliar las posibilidades de la representación política tanto de la corriente mayoritaria como de las pequeñas corrientes, que sin importar su tamaño, son parte también de la nación.

El presidente¹²⁶ de la instancia que entonces organizaba las elecciones en México, la Comisión Federal Electoral (CFE), convocó a instituciones, organizaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general a presentar sus posiciones y dirimir en torno a una reforma política en audiencias públicas.

Con base en los resultados del debate el presidente de la República elaboró y envió una iniciativa de ley a la Cámara de Diputados señalando lo siguiente:

Entendemos a la democracia como compromiso fundamental y como fórmula para lograr un orden jurídico aplicable a mayorías y minorías, que es base de la unidad y de respeto a la diversidad. Suscribimos el pensamiento que afirma que la democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo, con el pueblo y por el pueblo y lo complementamos con el imperativo que le da nuestra Carta Magna: como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del propio pueblo.¹²⁷

El principio básico de la democracia señala que la mayoría debe gobernar pero debe permitir la participación política de las minorías, en este sentido el gobierno que excluye a las minorías sin permitirles manifestarse y participar abiertamente no es democrático pues las ideas de las minorías deben contar cuando las mayorías adopten decisiones.

Así, después de un amplio debate entre los diputados de los diferentes partidos con representación en la Cámara¹²⁸ se aprobó la propuesta referida y se materializó en las primeras reformas constitucionales en la materia dando inicio a una nueva etapa política de un México en busca de la democracia. A partir de estas reformas constitucionales de 1977, los partidos políticos se contemplaron como instituciones de

¹²⁶ Jesús Reyes Heróles presidía la Comisión Federal Electoral.

¹²⁷ Ejecutivo Federal. *Iniciativa del Ejecutivo Federal, Reformas a la Constitución*, Legislatura L, Año Legislativo II, Período Ordinario, Diario de Debates No. 14, México, 6 de octubre de 1977, p.1.

¹²⁸ Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Comunista Mexicano, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Demócrata Mexicano y Partido Mexicano de los Trabajadores,

interés público a nivel nacional y se establecieron sus derechos y obligaciones, en el artículo 41 constitucional.

Artículo 41. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo (...)¹²⁹

Los requisitos para que diversos partidos políticos pudieran contender en las elecciones se flexibilizaron, se estableció el llamado registro condicionado¹³⁰ y se les reconocía el derecho a participar en las elecciones locales con el único requisito de contar con registro nacional. Al incluir en la Constitución la normatividad de los partidos políticos se aseguraba su presencia en la política nacional, su condición de representantes de la soberanía popular y su importancia como actores determinantes en la existencia de un gobierno representativo, así mismo al reconocerse como organizaciones de interés público se garantizaba la obligación del Estado de asegurar las condiciones necesarias para su desarrollo.

Otro cambio importante fue la adopción, en la Cámara de Diputados de un sistema mixto con dominante mayoritario¹³¹, esto es, se sumó el principio de proporcionalidad al principio de mayoría relativa introduciéndose así la figura de los diputados plurinominales. Este nuevo instrumento ayudaría a satisfacer las exigencias de una representación adecuada de las diferentes corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país, es decir, la concurrencia ampliamente

¹²⁹ Instituto Federal Electoral. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, 4 ed., México, 2000, pp. 39-40

¹³⁰ El registro condicionado permitía a las organizaciones políticas contender en la arena electoral y si los resultados les otorgaban el 1.5% de la votación correspondiente, su registro como partido político sería definitivo, mientras mantuviera ese porcentaje en otros procesos electorales.

¹³¹ Ese gran mosaico ideológico de la República quedaría representado por 300 diputados uninominales que serían electos mediante voto directo bajo el principio de mayoría y hasta 100 diputados designados mediante el principio de representación proporcional, votados en listas regionales que formularan los partidos políticos, para cada una de las circunstancias plurinominales en que se dividía el país.

diversificada en la Cámara de Diputados aseguraría la presencia de las fuerzas políticas que conformaban a la sociedad mexicana.

Con el sistema electoral mixto que se propone se impide que la proporcionalidad, en esencia justa, se traduzca en inestabilidad. Las minorías pueden convertirse en mayorías y así gobernar; en tanto sean minorías tienen derecho a que sus opiniones sean sopesadas en la Cámara de Diputados.¹³²

La relevancia de las reformas constitucionales de 1977 trascendió además en la sustitución de la Ley Federal Electoral por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) aprobada en diciembre del mismo año. Con ella comenzaba la descentralización y se establecían las nuevas condiciones del sistema electoral. La LFOPPE transfirió atribuciones de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Federal Electoral (CFE), resaltando su condición de autoridad en la materia. Esta ley contenía las especificaciones y procedimientos de las reformas constitucionales, estableció que un partido político sería considerado como tal siempre y cuando contaran con un programa de acción, una declaración de principios conteniendo sus bases ideológicas y en especial que se comprometiera a nunca aceptar su subordinación o dependencia de alguna organización o partido internacionales.

Además de estas facilidades que la Ley referida daba a las organizaciones políticas que querían obtener su registro como partidos políticos, se crearon las asociaciones políticas como una opción para las organizaciones de menor cobertura nacional las cuales tendrían derecho a participar en procesos electorales mediante la alianza con cualquier partido político con registro definitivo, es decir, en coaliciones y también tendrían derecho a formar frentes para perseguir fines no electorales. Todo ello aseguraría que las minorías también figuraran en la escena política nacional.

Por otra parte, sin concederle su autonomía, la CFE desde ese momento sería la que “prepararía, desarrollaría y vigilaría el proceso electoral; quedaba a cargo del otorgamiento de las prerrogativas a los partidos y a las asociaciones políticas; resolvía sobre los convenios de fusión, frente y coalición; dictaba los lineamientos para actualizar y depurar el padrón; así como para trazar los 300 distritos de mayoría

¹³² Ejecutivo Federal. *op.cit*, p. 6.

relativa; estaba a cargo de la integración de las comisiones locales y distritales; aplicaba y acordaba la fórmula electoral mediante la cual se asignaría a los diputados de representación proporcional; investigaba los actos violatorios a la legalidad que hubieran ocurrido en el proceso electoral; así como sustanciaba y resolvía en torno a los recursos que se le presentaran, etcétera. De 19 atribuciones explícitas, se pasó a 33 en la nueva ley. Dicho de otra manera: la reforma de 1977 depositó en un órgano colegiado la mayor parte de las tareas y las facultades de la organización electoral federal”.¹³³

Como notamos, los cambios legales constitucionales y de la ley secundaria giraron en torno al reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, a la apertura de la competencia electoral a las fuerzas políticas más significativas de la izquierda y al matiz de pluralismo político que se dio al Congreso con la introducción de la representación proporcional. Todo lo anterior con el fin de lograr la real correspondencia entre gobierno y sociedad encaminados a la democracia.

1977 significó la creación de un verdadero sistema de partidos, cuya existencia y desarrollo modificaron la política mexicana de diversas formas, cambió la composición del poder del Estado, la representación de la nación al existir opciones de diferentes ideologías y tendencias claramente definidas, organizadas en fuerzas políticas reales, prometiendo poner en manos del electorado el decidir lo más importante: quién los gobernara.

Más allá del contenido mismo de la reforma de 1977, su importancia radica en que fue un fenómeno desencadenante de la evolución del sistema político y electoral mexicano, como un primer eslabón de la transición democrática.

En transiciones hemos visto la película rápida de la conformación de la democracia competitiva; y hemos constatado que el fenómeno electoral abreva de una realidad esencial: el surgimiento o el reforzamiento de opciones. Los bandos adversarios y los grupos ciudadanos afines, sienten la necesidad de votar lo mismo para llevar a sus candidatos al poder como para evitar que los otros tomen. Si no hay esa idea del desafío en la cabeza de la gente, no hay elecciones que tengan sentido ni votantes que deseen intervenir en un proceso vacío de alternativas (...) pero la emergencia de alternativas “excita” a la participación de miles, lo electoral adquiere un nuevo sentido, del mismo modo que la competencia multiplica los votos,

¹³³ Becerra, *op. cit.*, p. 118.

multiplica en el ciudadano la sensación de que es útil sufragar, de que su voto puede ser definitivo.¹³⁴

En efecto, a partir de 1977, el diálogo y negociación entre las principales fuerzas políticas se fue convirtiendo en una característica en la vida política nacional, las bases se habían establecido, existía normatividad al respecto que pretendía asegurar el protagonismo de la pluralidad de ideas en el proceso de toma de decisiones. A pesar de que esta nueva diversidad que se desarrollaba no dejaba de ser una preocupación para el gobierno priísta, éste sabía que la transición hacia la democracia era irreversible y que lo establecido en la ley debía materializarse y trascender en la realidad.

3.3. Reforma político-electoral de 1986

En 1982 las elecciones que se llevaron a cabo fueron diferentes, hubo un mayor número de candidatos a la Presidencia de la república¹³⁵, por primera vez, los candidatos de la oposición realizaron sus campañas sin obstáculos mostrando el inicio de un real sistema de partidos, pero a pesar de este cambio la oposición y la sociedad civil demandaban mayor imparcialidad y transparencia en los comicios electorales.

Durante su campaña, Miguel de la Madrid Hurtado señaló los puntos que guiarían su gobierno: “nacionalismo revolucionario, democratización integral, sociedad igualitaria, planeación democrática, renovación moral de la sociedad, descentralización de la vida nacional y desarrollo, empleo y combate a la inflación”¹³⁶.

Así, atendiendo a estas ideas encontramos un segundo momento de diálogo y negociación sobre la reforma electoral. En 1986 la Secretaría de Gobernación, por instrucciones del presidente De la Madrid, convocó a asociaciones y partidos políticos, organizaciones sociales, instituciones académicas y de investigación, servidores públicos y a todos los ciudadanos, para participar en audiencias públicas para tratar lo

¹³⁴ Hans Magnus Enzensberger. *Zigzag*, Anagrama, Barcelona, 1999, p.110.

¹³⁵ Miguel de la Madrid postulado por el PRI, el Partido Popular Socialista y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; Pablo Emilio Madero por el Partido Acción Nacional; Arnoldo Martínez Verdugo por el Partido Socialista Unificado de México; Ignacio González por el Partido Demócrata Mexicano; Cándido Díaz Cerecedo por el Partido Socialista de los Trabajadores; Rosario Ibarra de Piedra (primera mujer que se presentó como candidata a la Presidencia) por el Partido Revolucionario de los Trabajadores y Manuel Moreno Sánchez por el Partido Social Demócrata.

¹³⁶ Citado en Fernando Serrano Migallón. *Desarrollo Electoral Mexicano*, Instituto Federal Electoral, México 1995, p. 338.

que llamó Renovación política electoral y la participación ciudadana en el Distrito Federal. Dichas audiencias dieron como resultado una iniciativa de reforma electoral presidencial que consideraba e integraba algunas propuestas formuladas por los participantes y la oposición, posteriormente aprobada por el Congreso en 1986.

Esta reforma introdujo innovaciones relevantes como la creación del llamado Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) como órgano autónomo jurisdiccional en materia electoral.

Por otra parte, el Congreso de la Unión de nuevo formó parte de la agenda a tratar y sufrió modificaciones en su integración y procedimientos. La Cámara de Diputados dejaría de integrarse por 300 diputados elegidos mediante el principio de mayoría relativa y 100 elegidos por el principio de representación proporcional, pues se acordó aumentar a 200 el número de diputados plurinominales. Así mismo, el Senado a partir de estas reformas sería renovado por mitad cada tres años, conservando su integración: dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal.

A lo anterior se sumó la creación y publicación -12 de febrero de 1987- de una nueva ley reglamentaria en materia electoral que sustituía a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). El nuevo Código Federal Electoral contenía algunas especificaciones sobre la reforma constitucional referente al Congreso de la Unión, señalaba, al igual que la ley suprema, la nueva composición de la Cámara de Diputados.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales¹³⁷.

Entre otros cambios referentes a este punto, se encuentran la división del territorio nacional para fines electorales en 5 circunscripciones y la introducción de la cláusula de gobernabilidad que establece mecanismos que aseguran la mayoría en la Cámara, esto es, que aún cuando el partido mayoritario no lograra obtener el 50% más uno de la

¹³⁷ Instituto Federal Electoral. *op.cit.*, p. 44.

votación se le concederían tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para alcanzarla.

Las reformas anteriores permitían a los partidos de oposición poder contar con más diputados de representación proporcional tanto en número como en porcentaje, pero se cuidó mucho que siempre existiera un partido que tuviera la mayoría absoluta de curules en la Cámara de Diputados para que la labor del gobierno no se fuera a ver obstaculizada¹³⁸.

Por otra parte, el Código Federal Electoral reconfiguraría también a la Comisión Federal Electoral. A partir de entonces sería el Secretario de Gobernación, un representante del Senado y un representante de los Diputados, más representantes de los partidos -cuyo número estaría determinado en función del porcentaje de su votación- los que integrarían la dirección de la Comisión.

A pesar de las reformas e innovaciones tan valiosas en la evolución del sistema electoral mexicano en 1986 aún no se resolvía la desconfianza en la limpieza de las elecciones, sobre todo por que la autoridad electoral seguía siendo de alguna manera presidida por el partido en el gobierno. “La imparcialidad de la nueva autoridad, necesaria para hacer frente a las impugnaciones, era prácticamente nula. La llamada caída del sistema en el cómputo de los votos, independientemente de su dimensión real, adquirió un carácter de suma gravedad, en gran medida porque el árbitro electoral carecía de credibilidad frente a los partidos opositores y ante amplias franjas de la opinión pública nacional. Ese episodio se cuenta como uno de los más negros de la historia electoral de nuestro país”¹³⁹, se necesitaba una institución electoral más profesional y confiable.

3.4. Reforma político- electoral de 1989-1990

En este sentido el Código Federal Electoral creado en 1986 sirvió como marco jurídico únicamente en las elecciones de 1988, pues había mostrado muchas limitaciones, además la sociedad mexicana continuaba pronunciándose en favor de consolidar la democracia, los partidos políticos y la opinión pública se hacían cada vez más

¹³⁸ Jorge Carpizo y Jorge Madrazo. *Derecho Constitucional*, Instituto Federal Electoral, México, 1993, p. 245.

¹³⁹ *Ibid*, p. 200.

importantes y si México no transitaba a la democracia su posición en el contexto internacional se vería afectada. Era entonces necesario el reinicio de reformas en materia electoral.

El tema electoral retomó su lugar como uno de los asuntos centrales de la vida mexicana: los modos, los procedimientos, los instrumentos y las instituciones electorales, a esas alturas, resultaban totalmente insostenibles; el edificio creado en 1977 había sido desbordado; la actuación de la autoridad electoral había arrojado una enorme sombra de duda e inconformidad acerca del triunfo del candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari.¹⁴⁰

En efecto, las elecciones presidenciales fueron ganadas ese año por Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI. Desde su discurso de toma de posesión del cargo, el nuevo presidente propuso el Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, dirigido a continuar con la reforma política electoral mexicana bajo la misma dinámica, esto es, atendiendo la ampliación de los espacios de la representación nacional y a las instancias electorales que permitieran la legítima asignación de los cargos de elección popular, pues es bien sabida “la enorme importancia que en la moderna democracia representativa tiene la libre emisión del voto universal, libre, secreto y directo, como expresión de la voluntad soberana del pueblo. Es por ello que las normas que regulan la celebración de las elecciones constituyen elementos esenciales para la participación de los ciudadanos y de los partidos políticos en los procesos de integración de los órganos del poder público”.¹⁴¹

Así, siguiendo la misma dinámica de las reformas anteriores, en enero de 1989 el gobierno de Salinas de Gortari solicitó a la Comisión Federal Electoral que organizara una serie de audiencias públicas en las que negociarían los principales actores políticos del país y se integrarían las diferentes opiniones en una propuesta de reforma electoral. Esta vez también se convocó a partidos políticos, organizaciones sociales, instituciones académicas, especialistas y a la ciudadanía en general. De esta forma, el 9 de enero del año referido la Comisión Federal Electoral expidió un acuerdo mediante el cual se dio vida a la llamada Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los partidos políticos nacionales, la que después de los

¹⁴⁰ Becerra, *op. cit.*, p. 211.

trabajos realizados presentan un informe a la Comisión Federal Electoral en junio de 1989.

Por su parte, pero de manera simultánea, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados formó una Subcomisión que se encargaría de recabar todas las iniciativas de reformas constitucionales en el rubro electoral que presentaran legisladores de los partidos políticos. Se elaboró una propuesta conjunta que más tarde fue sometida a la consideración y aprobada por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en octubre de 1989 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990).

Así, gobierno, instituciones, sociedad civil y organizaciones políticas se convirtieron en protagonistas de las reformas constitucionales nuevamente, lo cual significó la práctica de mecanismos democráticos en la medida en la que todos los actores tuvieron la oportunidad de participar para lograr un mismo objetivo y lo más importante, considerarlo común. Además esta nueva dinámica, que parecía integrarse cada vez más en la política mexicana, era un signo del desarrollo del sistema de partidos, creado en 1977, cada vez más activo y fortalecido.

La ley reglamentaria, como se ha mencionado, había mostrado deficiencias por lo que también fue objeto de cambio en 1990 a través del Congreso de la Unión donde se analizaron y formularon diferentes iniciativas de la creación de una nueva legislación electoral. En julio de 1990 se aprobó en la Cámara de Diputados y en agosto en la de Senadores un nuevo ordenamiento legal en materia electoral federal llamado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

La aprobación del COFIPE llevó a dar otro gran paso en el desarrollo del sistema electoral mexicano, quizás el más significativo, con base en la búsqueda de imparcialidad y confianza en las elecciones, se impulsó la institución de una autoridad independiente, responsable de organizar los procesos federales electorales para renovar los poderes legislativo y ejecutivo, esto es la creación del Instituto Federal Electoral (IFE). A partir de entonces, la función estatal electoral quedaría en manos de

¹⁴¹ Citado en Arturo Nuñez. *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 9.

un organismo público, autónomo y profesional y sería considerada la autoridad federal en la materia. Al respecto, la Constitución señala en su artículo 41:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.¹⁴²

Los fines del Instituto se especifican en el Art. 69. del COFIPE:

Son fines del instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos
- c) Integrar el Registro Federal de Electores
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político- electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática (...)¹⁴³

Entre las reformas de 1989-90 otro rubro destacable es el que se refiere al Registro Federal de Electores (RFE) el cual optó por crear un nuevo padrón para fines electorales, crear la credencial para votar con la fotografía de elector y establecerla como requisito para emitir el voto.

(...) la creación del nuevo instrumento comenzó con la confección de un Catálogo General de Electores, resultado de la aplicación de una técnica censal total que supuso varias visitas casa por casa en todo el país. Posteriormente, cuando el ciudadano registrado en el catálogo general acudía a las oficinas de la autoridad a “darse de alta”, su nombre aparecía en un segundo instrumento derivado del primero: el Padrón Electoral. Por último las listas nominales¹⁴⁴ constituían un tercer producto de este proceso y estaban integradas, únicamente, por los ciudadanos con

¹⁴² Félix A Aceves Bravo. *Diccionario Electoral Mexicano*. Universidad de Guadalajara, México, 1994, p. 71.

¹⁴³ Instituto Federal Electoral. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México, 2000, p. 78.

¹⁴⁴ Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contiene el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.

su credencial para votar. Sólo quienes estuvieran en esta última situación podrían votar el día de las elecciones.¹⁴⁵

Por último, es de suma importancia señalar que con la reforma de 1989-90 se fundó un verdadero sistema de justicia electoral con la institución del Tribunal Federal Electora (TRIFE). Sin duda alguna la creación del IFE fue lo más importante de las reformas de 1989-1990. Significó un gran avance en el desarrollo del sistema electoral mexicano y en la transición democrática. Su existencia en sí misma, como un órgano permanente, especializado y profesionalizado, marcó el inicio de una nueva etapa de la política electoral mexicana. Lo que dio vida a esta institución fue la búsqueda de una adecuada y legítima organización de los procesos electorales, pues mediante estos se expresa la voluntad ciudadana.

Las instituciones encargadas de organizar los procesos electorales tienen asignadas funciones múltiples y variadas que buscan no sólo satisfacer la operación, racionalidad y transparencia de los procesos, sino lo que resulta más importante pretenden garantizar la continuidad pacífica de la sociedad por la senda plenamente democrática.¹⁴⁶

Después de la creación del IFE tuvieron lugar tres importantes reformas que afectaron tanto a la Constitución como a la ley reglamentaria, la primera en 1993 y posteriormente en 1994 y 1996, con las cuales se fue engrosando y puliéndose en forma y fondo el sistema electoral mexicano.

3.5. Reforma político-electoral de 1993

En 1993, los cambios más relevantes en los dos ámbitos giraron en torno a la integración de las cámaras de senadores y diputados, a la eliminación de la autocalificación, al financiamiento de los partidos y a la institución de la figura de los observadores electorales.

En cuanto al primer punto, la reforma electoral establecía que a partir de 1994 serían cuatro representantes por cada entidad federativa los que integrarían la Cámara de Senadores, tres electos por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la

¹⁴⁵ Aceves Bravo, *op.cit.*, p. 261.

¹⁴⁶ Instituto Federal Electoral. *Curso de Inducción, Programa de Formación y Desarrollo*, México, 1993, p. 103.

primera minoría en la entidad. De esta manera, de 64 pasarían a ser 128 el número de integrantes de la Cámara de Senadores. Su renovación se llevaría a cabo en su totalidad cada seis años y no por mitad como se realizaba anteriormente. Esta medida ampliaba los espacios de representación a la oposición, fomentaba la pluralidad y el equilibrio en el ejercicio del poder pues desde entonces forzosamente un senador por entidad tendría origen en un partido distinto al ganador.

Uno de los grandes éxitos de 1993 consistió en eliminar la llamada autocalificación electoral para diputados y senadores por medio de los Colegios Electorales de cada Cámara, a partir de entonces, dicha función estaría a cargo del IFE y, en caso de inconformidades, la segunda instancia sería el Tribunal Federal Electoral y, como último recurso, sería la Sala de Segunda Instancia del TRIFE la que resolvería de forma definitiva e inatacable.

Como el poder legislativo, el sistema de partidos había sido parte central en el desarrollo de las reformas electorales, en esta ocasión, el cambio se enmarcaría en el control de las finanzas de los partidos, se establecieron en el COFIPE reglas en el manejo de sus recursos provenientes de fondo privados y límites de gastos de campaña que tampoco existían. Todos los partidos políticos tendrían la obligación de presentar un informe de sus ingresos y gastos de forma anual, los cuales serían revisados por una Comisión del Consejo General del IFE y en caso de encontrar irregularidades, el Tribunal Electoral estaría facultado para dictar la sanción correspondiente que podía ser desde una multa económica hasta la pérdida del registro como partido político nacional.

Otro importante avance en el desarrollo del sistema de partidos en México también se concretó en 1993. Se estableció que los partidos contaran con tiempo, tanto en radio como en televisión, para hacer campaña, tiempo que, “el Instituto Federal Electoral a través de la Secretaría de Comunicaciones, solicitaría a los concesionarios y permisionarios de estos medios que entregaran un catálogo de horarios y tarifas mismo que a su vez, sería puesto a disposición de los partidos. Fuera de esos tiempos no se podía contratar publicidad. El IFE integraría dicho catálogo y los partidos, con la mediación del propio instituto, sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo,

podrían acceder a la publicidad.”¹⁴⁷ Esta medida además era un incentivo para la sociedad civil que, mejor informada, consideraría más cercanos los procesos electorales, sintiéndose parte de la política del país e incrementando su participación.

El sistema de partidos iba adquiriendo elementos que aseguraran su desarrollo, pero también la legitimidad del objetivo mismo de su creación, la real representatividad de la pluralidad nacional mexicana.

El IFE, como organismo de reciente creación, se encontraba sujeto a modificaciones más que nada de tipo estructural y procesal. Así, entre otras cosas, para avanzar en la imparcialidad de las autoridades electorales el escrutinio y cómputo de los paquetes electorales se haría de forma simultánea y en el orden de su llegada a los órganos desconcentrados cuyo ejercicio podía ser verificado por los representantes de los partidos políticos en los órganos desconcentrados y centrales.

Dentro de este conjunto de reformas electorales deben destacarse los instrumentos, figuras y mecanismos aprobados con relación a la ampliación de la participación de los ciudadanos, es decir, la que va más allá del ejercicio del sufragio el día de la jornada electoral. En primer lugar se instrumentó la llamada auditoría ciudadana a las listas nominales, este derecho consiste en la publicación de los listados semanas antes al día de la jornada electoral¹⁴⁸, para que los ciudadanos constaten que su nombre y datos se encuentran correctamente en las mismas asegurándose de que no tendrían ningún problema para sufragar y, en caso de encontrar alguna irregularidad, contar con el tiempo necesario para hacerlo saber a la autoridad electoral y ésta a su vez poder resarcirla. Además, un ejemplar de la lista nominal se haría llegar a manos de cada partido político los que tendrían oportunidad de constatar su correcta integración conforme a la ley.

Pero en este rubro de participación ciudadana, la figura que materializó su ampliación es la de los observadores electorales. Su institución en 1993 fue producto de la misma lógica de las reformas electorales pero también de la continua demanda de algunos partidos políticos y de la nueva y diferente sociedad civil inserta cada vez más en una cultura democrática. La ciudadanía, más interesada en el desarrollo y legalidad

¹⁴⁷ Becerra, *op.cit.*, p. 300.

¹⁴⁸ De acuerdo al Art.156 del COFIPE las listas nominales serán exhibidas por veinte días naturales que pueden correr desde el 25 de marzo y concluir hasta el 20 de abril del año electoral.

de los comicios, comenzó a observar con la intención de constatar la inexistencia del fraude o manipulación de las elecciones, así, la observación electoral se proyectó como una fuente de credibilidad y participación ciudadana, como una importante figura regulada en el derecho electoral mexicano, que junto con otras que habían sido aprobadas recientemente, y que forman parte medular del proceso pacífico de legitimación del sistema político mexicano. Más tarde, con la reforma de 1994, la observación electoral nacional se vería reglamentada en un sentido más amplio, bajo la idea de verificar una correcta organización de los comicios desde el comienzo y así no sólo constatar sino prevenir cualquier irregularidad.

3.6. Reforma política electoral de 1994

La reforma electoral de 1994 se desarrolló en un ambiente de tensión política generalizada por acontecimientos sucesivos sumamente especiales que no se habían presentado en la etapa posrevolucionaria de México. Para empezar la “situación económica y política del país se deterioró drásticamente en el último año de gobierno del Presidente Salinas, la inestabilidad política generó una crisis aguda de credibilidad internacional, un retiro masivo de inversiones y recursos extranjeros y nacionales hacia el exterior, lo que derivó en una crisis económica sin precedentes en más de un 100% dejando al peso en periodo de flotación”.¹⁴⁹ En el mismo contexto, el primero de enero de 1994 se ponía en marcha el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), acontecimiento por demás representativo de la política neoliberal a la que se responsabilizó de haber llevado al país a las condiciones anteriormente mencionadas.

Pero la crisis se generalizó cuando en enero de 1994 estalló un levantamiento armado en Chiapas, protagonizado por un grupo militar organizado, autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) compuesto en su mayoría por indígenas pertenecientes a comunidades de dicho estado. El EZLN declaró la guerra al gobierno mexicano planteando los motivos que le llevaron a optar por la vía armada, se pronunciaban en contra de la firma del TLCAN, en contra las reformas neoliberales del gobierno salinista y a favor de la democracia convencidos de que no había otra vía para hacerse escuchar.

¹⁴⁹ Serrano Migallón, *op.cit.*, p. 392.

Por si fuera poco, el 23 de marzo de 1994, tuvo lugar otro acontecimiento violento de gran trascendencia en la historia política de México. El candidato del PRI a la presidencia fue asesinado en Tijuana, Baja California durante su campaña para las elecciones que se llevarían a cabo ese mismo año. El impacto que dicho acontecimiento tuvo en la sociedad mexicana es inigualable, el “asesinato del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donald Colosio Murrieta envió a México a su peor crisis política en años”¹⁵⁰ pues, junto con el antecedente del levantamiento armado en Chiapas, la sombra de la violencia, descartada por muchos años revivía, proyectándose como una posibilidad que vulneraba drásticamente la estabilidad y la vida política legal del país sobre la que se había trabajado durante los últimos años con especial esmero.

Por supuesto, el edificio electoral construido paulatinamente en el marco de la transición democrática en México se veía negativamente trastocado. Se ponían en duda los avances hasta entonces logrados en la construcción de un sistema electoral efectivo, la inseguridad e incertidumbre en las campañas electorales de nuevo eran adoptadas por la opinión pública. Adicionalmente el EZLN emprendió una campaña de desprestigio a través de los medios de comunicación a nivel nacional e internacional argumentando que la limpieza de los comicios era prácticamente imposible por lo que los rechazaban aún antes de llevarse a cabo pues aseguraban que el gobierno salinista impondría la llamada cultura del fraude.

Todos estos factores desestabilizadores hacían poco probable el desarrollo tranquilo de los comicios próximos a realizarse, mientras la sociedad mexicana exigía garantías para que las elecciones y la transmisión del poder ocurriera pacífica y ordenadamente, así, la necesidad de inyectar certidumbre y confianza en el proceso electoral impulsó la realización de una reforma político electoral inmediata.

Para el rescate, por así decirlo, de los comicios era indispensable asegurar un proceso electoral confiable, limpio y seguro que no tuviera margen de duda alguna, pues de lo contrario la expansión de una ola de violencia incontrolable sería muy probable.

¹⁵⁰ CARROL B, Paul, et. al. “El asesinato de Colosio hace incierto el período electoral”, *The Wall Street Journal*, en *Reforma*, México, 25 de marzo de 1994, p. 31 a.

Así, pese a estas condiciones, el proceso electoral¹⁵¹ siguió su curso, Luis Donaldo Colosio fué sustituido por Ernesto Zedillo Ponce de León. El Secretario de Gobernación¹⁵² desde el 10 de enero de 1994 había firmado con partidos políticos un acuerdo que conduciría un proceso acelerado de reforma electoral. En efecto, “el antecedente de la reforma fue un importante pacto político que por primera vez incluyó al PRD en su elaboración y firma. Este convenio se denominó ‘Acuerdo para la Paz, la justicia y la Democracia’, aceptado por ocho¹⁵³ de los nueve partidos”.¹⁵⁴ Dicho acuerdo desencadenó varias reuniones en las que participaron partidos políticos y la Secretaría de Gobernación, para su realización se instaló una mesa permanente de negociación, a la cual llamaron mesa de Barcelona¹⁵⁵, obteniendo como resultado distintas propuestas de reformas que afectarían a la Constitución y a la ley reglamentaria como en los procesos anteriores, aprobadas y publicadas en abril y mayo de 1994 respectivamente.

Los acuerdos básicos fueron cinco:

- (...) crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral,
- propiciar y mantener las condiciones políticas y sociales que garanticen un clima de confianza a la inversión productiva y al crecimiento económico en un marco de estabilidad y de respeto a los derechos de todos,
- profundizar las políticas públicas de atención a los grandes problemas y rezagos sociales,
- facilitar que quienes hayan optado por el enfrentamiento, se sumen al proceso de transformación de la vida política, y
- (...) fortalecer la capacidad de autodeterminación de México y refirmar la soberanía e independencia nacionales”.¹⁵⁶

Destacan del conjunto de reformas electorales de 1994 la autonomía y la llamada ciudadanización del IFE. “El Congreso de la Unión modificó el artículo 41 Constitucional

¹⁵¹ Quién competiría por la titularidad del Ejecutivo Federal con Diego Fernández de Cevallos, candidato del Partido Acción Nacional; Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática; Marcela Lombardo por el Partido Popular Socialista; Rafael Aguilar Talamantes del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional; Salvador Pérez Treviño del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Pablo Emilio Madero representando a la Unión Nacional Opositora; Cecilia Soto del Partido del Trabajo y Jorge González por el Partido Verde Ecologista de México.

¹⁵² El Secretario de Gobernación era Jorge Carpizo.

¹⁵³ Todos menos el PPS

¹⁵⁴ María de la Luz Mijangos Borga, *Anuario jurídico 1994*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 5.

¹⁵⁵ La llamaron así, porque el lugar donde se llevarían a cabo las negociaciones se encontraba ubicada en una calle llamada Barcelona.

¹⁵⁶ Becerra, *op.cit.*, p. 322.

para establecer que la organización de las elecciones, no obstante se considerará una función estatal, se realizará a través de un organismo público y autónomo con la concurrencia de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos. Con esta reforma se enfrentaba en el cuerpo constitucional la autonomía del Instituto Federal Electoral y se contemplaba directamente, a nivel constitucional que ‘ciudadanos’ elegidos por el Congreso de la Unión, serían corresponsales de la organización electoral”.¹⁵⁷ Al texto constitucional se introdujo como principio rector del Instituto, el de independencia, subrayando su autonomía frente al gobierno y a los partidos políticos. El Consejo General se integraría a partir de entonces por un presidente, que seguiría siendo el Secretario de Gobernación, cuatro representantes del Poder Legislativo en nombre de la Cámara de Diputados y la de Senadores y seis consejeros ciudadanos nombrados a propuesta de la Cámara de Diputados y aprobados por dos terceras partes de sus miembros.

Los Consejeros Ciudadanos sustituían a la figura de Consejeros Magistrados y debían actuar con imparcialidad, honestidad e independencia del gobierno y de los partidos políticos. Se dice que se ciudadanizó la autoridad electoral debido a que los votos de los seis consejeros ciudadanos serían mayoría con relación a los demás representantes. Un cambio importante en este mismo rubro, es el referente a los representantes de los partidos políticos, a partir de la reforma de 1994, perderían su derecho a voto, tendiendo solo derecho a voz y su presencia sería la misma en número, esto es, habría un representante por cada partido.

Por otra parte, a partir de esta reforma, el mecanismo mediante el cual se designarían los funcionarios de las mesas directivas de casilla, contemplaría una doble insaculación.¹⁵⁸ Esta medida es muy importante pues trataba de asegurar la imparcialidad de los ciudadanos, en cuyas manos estaría materialmente el manejo y recepción directo de los votos.

En los comicios de 1994 se estrenarían además un padrón electoral y las credenciales para votar con fotografía, así que la reforma establecía como mecanismos

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 326.

¹⁵⁸ La doble insaculación establecía que se sortearía de entre un grupo de ciudadanos previamente determinado por mes de nacimiento el número necesario para cubrir las casillas electorales, y sobre el resultado obtenido se realizaría

de seguridad, la auditoria externa tanto al padrón electoral, como a las listas nominales y a las credenciales con fotografía para votar.

Las reformas en el área de organización electoral determinaron que se instalaran mamparas contribuyendo al voto libre y secreto el día de la jornada electoral y que se utilizara líquido indeleble para marcar el dedo pulgar de los votantes como señal de que ya habían emitido su voto.

En el marco de esta reforma nos parece importante enfatizar sobre la reglamentación de la figura de observadores electorales nacionales. Con la reforma electoral de 1993, se instituyó esta figura pero en 1994 se harían modificaciones y se reglamentarían más específicamente sus derechos y sus obligaciones. En este mismo punto tenemos que el Consejo General del IFE emitió un acuerdo el 28 de febrero de 1994 en el que se establecían los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los futuros observadores. Más tarde, el Consejo General sesionaría el día 29 de julio del mismo año y “estableció lineamientos adicionales para la actuación y acreditación de los observadores electorales. La razón de las adiciones tuvo que ver con las reformas electorales de éste que modificaron en parte la regulación de los observadores y la necesidad de establecer nuevos plazos para que mayor número de ciudadanos se acreditaran como observadores”.¹⁵⁹ Las reformas a la ley reglamentaria, en este punto, citando el párrafo tercero del artículo 5 del COFIPE, establecieron que:

Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral.¹⁶⁰

La ley de 1993 limitaba la participación de los observadores electorales al día de la jornada electoral, sin embargo, en 1994 se abría la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos, exclusivamente, observaran además todos los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, ampliando su función de verificar la correcta

otro sorteo tomando como directriz alguna letra, seleccionando así a los ciudadanos cuyo primer apellido iniciara con ésta, componiendo una relación con los posibles presidente, secretarios y escrutadores.

¹⁵⁹ Jaime Cárdenas. “El estado de la observación electoral en México” en *Cuadernos Constitucionales: México Centroamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. p. 28.

¹⁶⁰ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, p. 5.

organización de las elecciones desde el inicio. En el inciso d) del mismo artículo se especificaron los requisitos que debían cumplir quienes quisieran ser acreditados como observadores con la opción de solicitarlo como parte de alguna organización, esto es en grupo o a título personal, así como las normas de actuación con las que debían cumplir:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
 - II. No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección;
 - III. No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección, y
 - IV. Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto Federal Electoral o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos. La falta de supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación
- e) Los observadores se abstendrán de:
- I. Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas;
 - II. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor de partido o candidato alguno;
 - III. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos, y
 - IV. Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.¹⁶¹

Asimismo, el día de la jornada electoral los observadores electorales podrán presenciar: la instalación de la casilla, el desarrollo de la votación, el escrutinio y cómputo de la votación en la casilla, la fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla, la clausura de la casilla, la lectura en voz alta de los resultados en el consejo distrital y la recepción de escritos de incidencias y protesta.

Otro punto, que en especial nos interesa destacar, es la introducción de la figura de visitante extranjero. Por primera vez en la historia del sistema políticos electoral mexicano la ley introdujo esta figura respondiendo al interés de la misma sociedad mexicana, de los partidos políticos y del gobierno de dotar al proceso electoral de elementos que representaran y dieran cuenta de su transparencia y confiabilidad así como al interés de la opinión pública internacional por conocer el desarrollo de los

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 6.

procesos electorales en México. Se modificó el artículo 82 del COFIPE confiriendo al Consejo General la facultad de establecer los lineamientos correspondientes:

El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar 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 cualquiera de sus etapas.¹⁶²

Así, el 18 de junio de 1994 el Consejo General aprobó el *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. Éstos, al igual que los observadores electorales, podrían presenciar tanto la preparación y desarrollo del proceso electoral como las actividades el día de la jornada. Se establecía además que la invitación del gobierno mexicano estaría dirigida a:

- Representantes de organizaciones internacionales
- Representantes de organizaciones continentales o regionales
- Representantes de órganos legislativos
- Representantes de organismos depositarios de la autoridad electoral
- Representantes de organismos especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral
- Representantes de instituciones o asociaciones privadas o no gubernamentales que realizan actividades en el ámbito político electoral o en la defensa de los derechos humanos
- Personalidades extranjeras que gozaran 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.¹⁶³

La convocatoria del IFE señalaba que durante su estancia en el país y en el desarrollo de sus actividades los visitantes extranjeros debían cumplir con las siguientes obligaciones:

- Respetar sin reserva de ninguna especie, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, así como los acuerdos y resoluciones de las autoridades competentes.
- No inmiscuirse de ninguna manera en los asuntos políticos del país

¹⁶² *Ibid.*, p. 90.

¹⁶³ *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*, en Diario Oficial de la Federación, México, 18 de julio de 1994, primera sección, p. 4.

- 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
- Realizar las actividades de manera imparcial, seria y responsable
- No hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor de partido político o candidato alguno
- No declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.¹⁶⁴

En dicha convocatoria también se establecían las actividades que podían desarrollar los visitantes extranjeros entre las que destacan: conocer el desarrollo del proceso electoral federal en cualquiera de sus etapas, celebrar entrevistas con autoridades o funcionarios electorales a fin de obtener orientación o información explicativa sobre las instrucciones y procedimientos electorales y celebrar reuniones con los representantes de los partidos políticos y su candidatos, para obtener información con respecto a las organizaciones políticas, con el consentimiento de las mismas

Sin duda la reforma de 1994 significó un gran avance en el sistema electoral mexicano, los observadores electorales y los visitantes extranjeros se han consolidado como dos importantes figuras y son parte fundamental de la presente investigación. Debe señalarse aquí que desde 1994 la observación electoral y la participación de los visitantes extranjeros se han convertido en mecanismos centrales e innovadores en la limpieza y transparencia de los comicios, reduciendo las posibilidades de conflictos postelectorales y fomentando la transición a la democracia del país.

Asimismo, las elecciones del 21 de agosto de 1994 fueron trascendentales en México, la sociedad civil mexicana enterada, pendiente y activa, se empeñaba en asegurar que su voto fuera, como debe ser, definitivo en el futuro del país. El resultado de la elección presidencial de nuevo favoreció al PRI, sin embargo, tanto las organizaciones de observadores nacionales, como los visitantes extranjeros en sus informes señalaron que las elecciones se consideraban limpias.

Y su relevancia va aún más allá, pues el terrible escenario en el que se desarrollaron las elecciones de 1994 suponía muchas opciones negativas, no obstante, los acuerdos entre los partidos políticos, las reformas constitucionales y al COFIPE, los acuerdos aprobados por el Consejo General del IFE y las nuevas figuras en el proceso

¹⁶⁴ Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral. *Marco Jurídico por el que se regula la figura de los visitantes extranjeros*, documento oficial, México, 1997, p. 3.

se encaminaron a un mismo fin e hicieron posible no solo la transmisión pacífica de los poderes federales, sino también el inicio de una nueva era electoral con el despertar de la sociedad civil. A partir de ese momento la democracia es asunto de todos, la cultura política, “los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto al poder”¹⁶⁵, se habían transformado en México.

Sin embargo, el inicio del nuevo gobierno se produjo en circunstancias difíciles:

En la última quincena de 1994 se desató una de las crisis devaluatorias más devastadoras que haya vivido el país. Al grave problema irresuelto de la guerrilla en Chiapas y al clima de inseguridad agudizado por los asesinatos de figuras públicas prominentes, se agregaba un contexto económico extraordinariamente difícil. La crisis económica trajo entre otras calamidades una devaluación de la moneda nacional, inflación, alza en las tasas de interés, incremento en las deudas públicas y privadas y dislocación en el presupuesto gubernamental. Todo ello se agregaba a la suma de demandas políticas...Los reclamos, los agravios y las insatisfacciones difícilmente podían ser evadidas. Sortear la crisis y auspiciar una reforma política eran los ejes que determinaron la acción gubernamental en esos años (...)¹⁶⁶

3.7. Reforma política electoral de 1996

A pesar de la difícil pero exitosa transmisión pacífica de los poderes del Estado, desde la toma de posesión de su mandato en 1994, el presidente electo Ernesto Zedillo Ponce de León señaló que recibía al país con graves problemas económicos, sociales y políticos por lo que una de las tareas principales de su gobierno sería la instrumentación de una reforma del Estado en la cual, entre otras cosas, se consideraría la negociación e instrumentación de una “Reforma Electoral Definitiva”, en la que todas las fuerzas políticas participaran:

México exige una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, erradique las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales. Todas las fuerzas políticas, todas las dirigencias partidistas, todas las organizaciones sociales, pueden y deben contribuir a que dejemos atrás para siempre las dudas y las controversias sobre la legalidad electoral.

¹⁶⁵ Jacqueline Peschard. “La Cultura Política Democrática” en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, 3ª ed., México, 1997, p. 9.

¹⁶⁶ *Ibid*, p. 377.

Para llevar a cabo esta reforma definitiva todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas incluyendo, desde luego, el financiamiento de los partidos, los topes a gastos de campañas, el acceso a medios de comunicación y la autonomía de los órganos de autoridad electoral. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Debemos resolver conforme a las prácticas más avanzadas del mundo, cada uno de los temas que todavía sea motivo de insatisfacción democrática.

Si bien esa reforma electoral habrá de aplicarse por primera vez en las elecciones federales de 1997, debemos esforzarnos para llevar a cabo tan pronto como lo permitan los consensos necesarios. Nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización indistintamente de los resultados.

Sabré asumir mi responsabilidad en la construcción de un sistema electoral más equitativo y estoy seguro de que todos los partidos políticos sabrán asumir que la competencia democrática es el elemento decisivo para representar a la ciudadanía.¹⁶⁷

En este orden de ideas, el 17 de enero de 1995, se suscribe en Los Pinos el Acuerdo político nacional entre los partidos políticos y el gobierno de la República, a través del titular del ejecutivo federal, para poner en marcha un mecanismo de consenso a fin de alcanzar una reforma política del Estado. Este proceso de negociación con respecto a la reforma electoral concluyó en julio de 1996 y en él se acordaron una serie de modificaciones constitucionales y a la ley federal electoral.

Más tarde, el ejecutivo y los cuatro partidos políticos con representación en el Congreso, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, presentaron sus propuestas de reforma constitucional ante el Congreso de la Unión el cual las aprobaría el 31 de julio de 1996. Este era el resultado de la “Reforma Electoral Definitiva” llamada así no en el sentido de ser la última sino en el sentido de ser la primera concertada por todos los partidos representados en el Congreso.

Después de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, el gobierno priísta emprendería las reformas a la ley reglamentaria electoral en noviembre del mismo año, presentando a la Cámara de Diputados la propuesta de reformas al COFIPE. “El jueves 14 de noviembre, la propia mayoría del PRI en la Cámara de Diputados votaba la reforma electoral con 382 votos contra 142; lo propio sucedería en

¹⁶⁷ Citado en Serrano Migallón, *op.cit.*, p. 393.

la Cámara de Senadores en donde por 89 votos de los Senadores del PRI contra 23 de la oposición se daba paso a las reformas legislativas al COFIPE”.¹⁶⁸

Las principales reformas a la constitución y a la ley reglamentaria de 1996, giraron en torno a los siguientes puntos: a la autonomía del IFE y la consiguiente reestructuración de sus órganos, al financiamiento de los partidos políticos, al Tribunal Electoral, a la Integración del las Cámaras del Congreso de la Unión y el régimen del Distrito Federal.

En cuanto al primer punto tenemos que se estableció que la autoridad electoral gozara de plena independencia del gobierno, esta reforma es realmente significativa en el desarrollo del sistema electoral mexicano, a partir de ella el Secretario de Gobernación no presidiría sobre ni pertenecería al IFE, es decir a partir de entonces, el poder ejecutivo no conduciría al Consejo General y por lo tanto no podría designar a ningún funcionario electoral. Además el proceso electoral estaría ahora organizado y supervisado por ciudadanos no partidistas, la figura del Consejero Ciudadano desaparecería, siendo sustituida por la de Consejero Electoral. En el COFIPE esta determinación se expresa en el artículo 74:

1. El Consejo General se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.
2. El consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados (...)
5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.
6. Los consejeros electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo siete años. (...)¹⁶⁹

Resumiendo, los partidos políticos así como los representantes del poder legislativo, ya no tendrían derecho a voto en el máximo órgano de dirección electoral, los Consejeros

¹⁶⁸ Carlos Morales Paulín. *Reforma al Sistema Electoral Mexicano*, Plaza y Valdés Editores, México 1997, p. 121.

¹⁶⁹ Instituto Federal Electoral, *Código Federal...op.cit.*, pp. 253-254.

Electoral y el Presidente del Consejo, serían los únicos miembros que tendrían voto, pero lo más relevante es que serían elegidos en la Cámara de Diputados por consenso de los partidos políticos, sin duda esta es la medida más significativa en la imparcialidad de las elecciones. Cabe señalar que fue el 30 de octubre de 1996 cuando se llevó a cabo la sesión de la Cámara de Diputados en la que por primera vez se designó al consejero presidente y a los consejeros electorales del IFE para el periodo comprendido de 1996 a 2003 con una votación de mayoría unánime sin precedentes¹⁷⁰. De esta manera, todos los diputados del pleno designaron como consejero presidente al Maestro José Woldenberg y como consejeros electorales propietarios a José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irazabal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas¹⁷¹, Jacqueline Peschard Mariscal y Emilio Zebadúa González.

Con relación al financiamiento de los partidos políticos se aprobó que éstos y sus campañas estuvieran financiados sobre todo a través de fuentes públicas distribuidas de manera más equitativa y se establecieron límites y transparencia sobre las contribuciones privadas. Del total de recursos públicos 30% será distribuido en forma equitativa entre los partidos políticos, en tanto que el 70% restante se distribuirá proporcionalmente a los votos obtenidos durante las últimas elecciones para diputados federales. Además se estableció un estricto control y supervisión sobre el origen y los usos de todos sus recursos. Por su parte, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación.

Entre las reformas más destacadas sobre la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión se encuentran: el derecho de cualquier partido político que alcance al menos el 2% de la votación a ingresar a la Cámara de Diputados, así como, el tope de 300 diputados que cualquier partido podrá tener en la Cámara Baja por ambos principios. Asimismo el Senado mantendría 128 miembros, 4 por cada una de las 31 entidades de la Federación y el Distrito Federal, dos de los cuatro electos a

¹⁷⁰ Los partidos políticos que contaban con una representación parlamentaria en el Congreso en 1996 eran el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo.

¹⁷¹ Virgilio Rivera Delgadillo elegido consejero suplente tomo posteriormente el lugar de propietario al salir Juan Horcasitas.

través del voto directo un tercero otorgado al partido que fuera la primera minoría y el cuarto curul concedido por voto proporcional o plurinominal.

Finalmente, cabe señalar que se dictaminó que a partir de 1997 se llevaran a cabo elecciones para elegir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a partir de 2000 elecciones de jefes delegacionales y de diputados de la Asamblea Legislativa local.

Con esta última reforma se completaba la construcción de un marco legal sólido y congruente con la realidad nacional, instituciones fuertes y confiables y reglas de procedimiento electoral bien estructuradas.

El proceso de transición político electoral mexicano fue producto de las demandas y acuerdos de la sociedad civil y las fuerzas políticas más representativas de México que participaron de forma directa y activa en la transformación institucional electoral del país, característica señalada por los expertos como prerrequisito principal de los procesos de democratización. Fue todo un trayecto de construcción política que se desarrolló de forma gradual y sucesiva en la que se establecieron nuevos hábitos y relaciones diferentes entre los grupos representantes de la pluralidad del México del siglo XXI.

Muchas veces se ha catalogado a la transición democrática de México como una transición diferente a lo cual se refiere el Maestro Woldenberg en su ensayo presentado en el encuentro Iberoamérica en el siglo XXI, en 1999, en Madrid:

En la mayor parte de América Latina la democracia aparece como regreso, como el retorno a una experiencia social y política vivida antes. En este punto, México se parece más a las instituciones del Este de Europa en tanto su proceso de democratización significa creación de una realidad política democrática- que no se ha experimentado antes. No obstante, y aquí está una de nuestras peculiaridades radicales, México se aparta de las experiencias del Este de Europa en otro punto crucial, pues tiene la ventaja histórica de contar con un marco republicano y constitucional que está ahí, vigente desde hace mucho tiempo, desde 1917, y aún antes.

En ese cuadro la pieza faltante era la pieza electoral: su organización, su marco jurídico, su institución reguladora. La pieza electoral debía cumplir dos funciones: desterrar las prácticas fraudulentas que inutilizaban o distorsionaban el voto de los ciudadanos y, por otro lado, permitir emerger sin cortapisa, sin restricciones artificiales, a la verdadera pluralidad política de la nación.¹⁷²

¹⁷² José Woldenberg. “La transición a la democracia” en *Nexos virtual, Foro de Discusión, Documentos de la transición mexicana*, www.nexos.com.mx/internos/foros/transicion/woldenberg.asp. Consultado en agosto de 2001.

En efecto, la construcción de un real y efectivo sistema político electoral fue la llave de la democracia en México, en torno a ésta giraron las discusiones y negociaciones políticas de las principales fuerzas de oposición y el gobierno que en la medida en la que se fortalecían llevaban más lejos el reclamo democrático en un proceso imparable.

Todas las reformas aquí señaladas lograron un cambio radical, México no es el mismo, en términos generales podemos mencionar entre los resultados que la expresión de la voluntad ciudadana está garantizada, que contamos con un organismo autónomo e independiente en el que la ciudadanía y los partidos confían, que tenemos un sistema real de justicia electoral que resuelve controversias, califica y atiende los reclamos de tipo electoral de manera imparcial, contamos con un real sistema de partidos fuerte, plural y competitivo que goza de iguales derechos y prerrogativas que ejercen equitativamente, así como de un control en el manejo de sus recursos. Además se logró la existencia de un efectivo debate político en las Cámaras en el que no existe ya una mayoría absoluta sino una representación plural que convive y trabaja basada en la tolerancia. Los cargos de elección popular también son ganados por diferentes partidos y sus titulares han aprendido a trabajar con respeto en las diferencias. La voluntad del pueblo mexicano está legitimada en un gobierno y representantes elegidos democráticamente.

La dimensión del cambio no puede ser disimulada. Para fortuna de todos, podemos reclamar que nuestra transición ha podido ser encauzada por la vía legal, pacífica y civilizada. La experiencia de la transición mexicana es la de una transformación lenta, gradual, legal, sistemáticamente negociada. No el fusil, los votos. No la fuerza, sino el discurso. No las rupturas estructurales, sino las reformas.¹⁷³

En este orden de ideas, también queremos mencionar que la construcción de un sólido y eficiente sistema electoral hizo posible que México viviera por primera vez en su historia posrevolucionaria la alternancia en el ejecutivo federal cuando Vicente Fox Quezada, del Partido Acción Nacional ganó los comicios de 2000, pues por primera vez un candidato de un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional ocupaba la silla presidencial. A pesar de la confianza que la sociedad civil mexicana tenía ya en el IFE y del prestigio que nuestra máxima autoridad electoral había ganado a nivel

¹⁷³ José Woldenberg. *Las elecciones del año 2000...op.cit.*, p. 3.

internacional, fue la alternancia la que consolidó firmemente la transparencia de la organización electoral.

Gracias a la confianza en la organización electoral y el respeto al voto, vimos aparecer ese día, como en cascada, una sucesión de escenas fundadoras, en un país de tradición autoritaria. Por primera vez en más de siete décadas triunfó un candidato que no fue postulado por el partido gobernante.¹⁷⁴

El trabajo de construcción democrática no ha terminado. Será a través del sistema electoral que se podrá seguir con las reformas necesarias que permitan la continua actualización de un marco institucional completo, justo, independiente y legítimo que promueva y ampare constantemente la democracia en México.

¹⁷⁴ José Woldenberg. “Ética de la responsabilidad y transición a la democracia en México” en *Ética en la Política*, memoria del Foro del mismo nombre celebrado en Panamá el 9 de julio de 2002, Fundación Panameña de Ética y Civismo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Tribunal Electoral de Panamá, Panamá, 2002. p. 23

4. La actividad internacional del Instituto Federal Electoral, 1993-2003

La revaloración de la democracia, de sus normas y de sus instituciones en el nuevo orden mundial, así como la transformación del sistema político electoral mexicano en las últimas tres décadas, hicieron posible que México, a través del Instituto Federal Electoral (IFE), se insertara y posteriormente se consolidara como un miembro activo en el sistema internacional de instancias dedicadas a la promoción y fortalecimiento de esta forma de gobierno. El IFE participa dinámicamente en un sinnúmero de actividades internacionales en materia electoral en el marco de las relaciones bilaterales y multilaterales que sostiene con organismos homólogos de países de los cinco continentes, así como con organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales especializadas en la materia, entre otras instancias.

La autoridad electoral mexicana ha construido y cuenta con las bases legales y estructurales, así como con la experiencia necesaria para garantizar que los principios de certeza, legalidad e imparcialidad sigan siendo respetados en la organización y realización de procesos electorales limpios y confiables en México. Es por ello que encabeza la lista de las instancias más confiables en el país y que su entramado institucional así como el marco jurídico que lo respaldan son un punto de referencia útil para muchos estados en transición democrática.

En este sentido, el lugar y prestigio del que goza el IFE en ambos niveles, nacional e internacional, es el resultado de un proceso que combina la transformación del sistema político electoral, lo que colocó a México en el interés de la comunidad y la política internacionales que la institución implementa desde 1993.

A nivel interno, como parte de la transición democrática que se experimentaba, se gestó un ambiente que permitía y respetaba la expresión de la sociedad civil. Se crea una red de organizaciones civiles que contaron con el apoyo de los medios de comunicación para hacerse escuchar. Asimismo, es importante destacar que la internacionalización de los procesos democráticos no sólo se dio a nivel de cúpulas, la sociedad civil representó un importante activo en la vinculación con actores extranjeros. Organizaciones civiles mexicanas se relacionaron con algunas extranjeras, así como con medios de comunicación y con instituciones encargadas de promover la democracia en el mundo, principalmente estadounidenses, uniendo voces en un mismo

reclamo democrático. Estos actores visualizaron la participación de la ciudadanía más allá del sufragio en una actividad encaminada a vigilar la transparencia de las elecciones que con el tiempo se ha consolidado como parte de las mismas, esto es, la observación electoral.

De esta forma se gestó una especie de diplomacia ciudadana entre organizaciones no gubernamentales mexicanas y norteamericanas (...) Para 1993 había alrededor de 55 organizaciones involucradas en el tema de la observación electoral, que contribuyeron a crear un contexto de exigencia democrática pidiendo al gobierno mexicano la celebración de elecciones libres, transparentes y limpias destacando la imparcialidad de la autoridad electoral. Estos grupos civiles fueron muy críticos de la legitimidad del régimen sobre todo a partir de las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988.¹⁷⁵

A partir de entonces, estos grupos civiles¹⁷⁶ han desplegado un importante activismo en ambos niveles, su aparición y peticiones contribuyeron a la integración de la figura de observador electoral a la legislación mexicana en 1993 como parte de las reformas electorales de ese año.

Paralelamente a la integración de esta práctica ciudadana en México, en el escenario internacional se incrementaba la observación electoral internacional, de 1990 a 1993 “se realizaron misiones de observación en 48 países llevadas a cabo por un total de 55 organizaciones, 38 de ellas pertenecientes al ámbito de los organismos no gubernamentales, mientras que de 1948 a 1990, 47 fueron los países observados básicamente por organismos internacionales o comisiones gubernamentales.”¹⁷⁷

Esto responde a que simultáneamente al proceso de transformación político electoral mexicano se tejía el sistema internacional en materia de democracia y elecciones compuesto de instituciones, prácticas y mecanismos de cooperación.

Los principales protagonistas en la creación y consolidación de este sistema han sido los propios estados que han ido estrechando lazos de cooperación internacional en

¹⁷⁵ Manuel Carrillo Poblano, *Los espacios internacionales de la transición mexicana 1990-1993*, Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, documento oficial, México, 2000, p. 2-3.

¹⁷⁶ Entre los más destacados se encuentran la Asamblea Democrática por el Sufragio Efectivo (ADESE), Acuerdo por la Democracia (ACUDE), Movimiento Ciudadano Democrático, Consejo por la Democracia, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Academia de Derechos Humanos y Desarrollo Humano Integral (DHIAC).

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 4

la materia a través de las instancias relacionadas con su proceso democrático nacional, entre las que destacan los organismos gestores de los procesos electorales.

Asimismo se han conformado organismos globales especializados cuya misión es la promoción y fortalecimiento de la democracia y los procesos electorales, destacando la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) creada en 1987 e IDEA Internacional fundada en 1995.

Por otra parte, como respuesta al auge de valores democráticos y a las nuevas características del sistema internacional, organismos internacionales existentes con anterioridad a dicho auge han actualizando su agenda y han ampliado sus funciones creando áreas específicas para tratar el mismo tema, entre los que sobresalen el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) creado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1980, el cual instituye en 1983 el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) con el propósito de llevar a cabo asesoría técnica electoral y promocionar elecciones libres como parte del soporte al desarrollo de los derechos humanos; más tarde la misma OEA crea en 1990 la Unidad para la Promoción de la Democracia para reforzar este trabajo. Por su parte la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) crea en 1991 la Unidad de Asistencia Electoral y en 1992 mediante su resolución 47/138 se aprueba su participación en procesos electorales en estados soberanos y autónomos, siempre que fuera por solicitud de éstos y se crea una Oficina de Asistencia Electoral en el Secretariado.

La cooperación se ha regionalizado en un intento de aprovechar en mayor medida los beneficios que de ella se desprenden pues algunos países en su región comparten características comunes, como su pasado histórico, que hacen que coincidan en mayor medida la forma y el fondo de sus procesos de transición y consolidación democrática. De esta manera también se han configurado redes regionales que colaboran llevando a las mesas de discusión y análisis problemáticas comunes que después discuten a nivel global para aprender de experiencias extra regionales que puedan servirles, retroalimentándose continuamente.

En este contexto, se crearon en América la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, en 1985, y la Asociación de Organismos

Electorales de América del Sur, en 1989, asociaciones conocidas también como Protocolo de Tikal y Protocolo de Quito, respectivamente, haciendo referencia a las ciudades donde los organismos electorales de los diferentes países signatarios formalizaron la creación de estos instrumentos de cooperación. La maduración de las relaciones de intercambio y cooperación de estas dos asociaciones las llevó a instaurar una instancia que les hiciera posible trabajar de manera conjunta y permitiera el acceso de otros organismos electorales de la región, de esta forma en 1991 se crea la Unión Interamericana de Organismos Electorales, integrada por los organismos electorales miembros del Protocolo de Tikal y del Protocolo de Quito¹⁷⁸.

También en Europa, Asia, Oceanía y África se crearon respectivamente la Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO) en 1991, la Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA) en 1998, la Asociación de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (PIANZEA) en 1997 y la Asociación de Autoridades Electorales Africanas (AfAEA) en 1998. A través de todas estas asociaciones sus miembros han promovido misiones de observación electoral y asistencia técnica teniendo como objetivo ser testigos de la celebración de elecciones esperando que sean limpias y transparentes, así mismo han creado espacios de reflexión, análisis e intercambio de ideas y experiencias.

Este entramado de instituciones regionales y globales es la expresión de la comunión de los miembros del sistema internacional acerca del ideal democrático. Existen además otro tipo de instancias que dedican una parte o su totalidad a la promoción y fortalecimiento de la democracia y las elecciones como, la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (*Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE*), instituciones académicas y de investigación como el Instituto Nacional Democrático para Asuntos Internacionales (NDI), el Instituto Internacional Republicano (IRI), la Fundación Friederich Nauman, la Fundación Frederich Hebert y la

¹⁷⁸ Oficina de Elecciones de Antigua y Barbuda, Cámara Nacional Electoral de Argentina, Corte Nacional Electoral de Bolivia, Tribunal Superior Electoral de Brasil, Consejo Nacional Electoral de Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Servicio Electoral de Chile, Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, Consejo Central de Elecciones de El Salvador, Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras, Comité Electoral de Jamaica, Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, Tribunal Electoral de Panamá, Jurado Nacional de Elecciones de Perú, Junta Central Electoral de República Dominicana, Comisión Electoral de Santa Lucía, Corte Electoral de Uruguay y Consejo Supremo Electoral de Venezuela.

Fundación Konrad Adenauer, universidades y centros de estudios mexicanos en el extranjero, académicos y especialistas de diferentes países y no hay que dejar pasar el importante papel que han desempeñado en esta misión las representaciones diplomáticas acreditadas en México, entre otros.

Toda esta red de instancias nacionales, regionales y globales es sin duda resultado de la explosión democrática que se experimenta en el nuevo orden internacional de la posguerra fría. Todos sus componentes mantienen una permanente y cada vez más estrecha relación y trabajan en la materialización de proyectos; continuamente se crean espacios de reflexión y análisis, se intercambian ideas y experiencias, se realizan investigaciones sobre el mejoramiento de este sistema de gobierno y se abordan retos y desafíos que se presentan en la transición y consolidación de la democracia.

Ante el respiro de un ambiente de promoción democrática a nivel internacional y la transformación político-electoral de sus leyes e instituciones así como a las demandas de la sociedad civil organizada de la que hemos hablado, México respondió dando un giro en su política exterior en la materia.

El cambio de dirección en la acción internacional electoral mexicana surgió del propio sistema político. La solución no provino de fuera. Así, México supo asumir el reto externo de definir soberanamente sus políticas internas. Nuestras instituciones electorales supieron interpretar las coordenadas internacionales en el campo electoral, y así ajustar su comportamiento y estar en sintonía con ellas. Por ello, el proceso de vinculación e inserción en los circuitos internacionales electorales se concibió como una estrategia que, al revelar y confirmar la autenticidad de las elecciones y del procedimiento democrático, fortalecía la legitimidad de las instituciones del Estado mexicano.¹⁷⁹

Así, a pesar de haber mantenido durante mucho tiempo las cuestiones electorales como exclusivas de sus ciudadanos, México converge en el camino con la idea y necesidad de mostrar a la comunidad internacional la certeza de sus elecciones, haciendo explícita su inserción en la transición democrática y actualizando su posición en el nuevo orden internacional. Esta apertura era una exigencia y necesidad en México, pues a pesar de ya haber recorrido parte del camino en la transición

¹⁷⁹ Woldenberg, "La transición a la democracia". *op.cit.*, p.16.

democrática, ni la sociedad civil, ni la internacional, habían eliminado por completo la idea negativa sobre los comicios del país. De esta forma, las características internas creadas a partir de la transición democrática mexicana y las características del contexto internacional, sentaron las condiciones para que en 1993 se diera una reacción política determinante en materia de acción político-electoral internacional por parte de México.

Se inicia así un debate en para decidir con base en qué valores, métodos y acciones se abriría esta nueva vertiente de la política exterior. Históricamente, el país se había mantenido como exclusivo de sus ciudadanos el tema electoral, sin embargo “se atrevió a mirar al factor externo de distinta manera, lo que se consideró como una oportunidad para acreditar y asegurar el fin del rezago político de México”.¹⁸⁰

La preocupación más reiterada era la referente a la erosión que la soberanía podía experimentar a partir de la apertura del tema electoral a nivel internacional. Sobre el particular se dieron apreciaciones muy diferentes y hasta contrarias, sin embargo se concluyó en no mantener a México cerrado al exterior, abrirse y adaptarse a la nueva dinámica internacional era inevitable y conveniente, pues instituciones, organizaciones y actores nacionales e internacionales de cualquier manera actuarían para promover la legitimidad de las elecciones y la democracia en México como en el resto de las naciones.

Por necesidad o por virtud, en el curso de la transición democrática de México, se empezó a romper el tradicional aislamiento de los circuitos internacionales electorales y, a partir de 1993, ya desde el IFE (creado en 1990), comenzó el viraje hacia una estrategia de participación internacional en la que pueden ubicarse dos vertientes: 1) a fin de obtener la comprensión de la comunidad internacional respecto de las elecciones mexicanas fue oportuno abrir el sistema electoral al conocimiento y escrutinio externo, y 2) el IFE se sumó a la cooperación y a la asistencia técnica internacional en materia electoral, buscando un fortalecimiento y una presencia institucionales de mayor peso.¹⁸¹

Sobre esta discusión se determinó implementar una nueva política internacional electoral con base en los siguientes criterios:

¹⁸⁰ *Ibid.*, p.16.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 8.

- Los principios y las premisas de la política exterior debían permanecer vigentes. Lo que se modificó fue la estrategia y el sentido de las nuevas acciones a desarrollar en el escenario internacional electoral.
- Se asumió el compromiso de profesionalizar las áreas técnicas de la organización electoral. No había nada que ocultar.
- Se busco abiertamente legitimar el proceso electoral federal de 1994, dentro y fuera del país.
- Gradualmente, posicionar a México en los principales circuitos, redes y actores internacionales en el campo electoral. La búsqueda de prestigio internacional como herramienta para fortalecer la capacidad de comunicación, entendimiento y cooperación. Intensa promoción de los nuevos valores que definían y animaban a México en el campo de la reforma electoral como consecuencia natural de la calidad de la transición que estaba llevando a cabo el país dentro de sus fronteras.
- Buscar una articulación entre la política interior y la política exterior. A diferencia de otras transiciones, la mexicana no se dio como resultado de prolongadas y sangrientas dictaduras. La transición en México se construyó sobre la base de dos piezas ausentes: un fuerte sistema de partidos y el funcionamiento de una auténtica y competitiva maquinaria electoral. Ello impactó a muchos otros ámbitos de la vida nacional. Esta era la riqueza que debía recuperar la nueva política internacional electoral de México.¹⁸²

Es entonces que se empieza a romper el tradicional aislamiento de los circuitos internacionales electorales y partir de 1993 se diseña una primera etapa de la política internacional en materia electoral a cargo del IFE. México tenía solidez en cuanto a instrumentos electorales y organización de elecciones federales, sin embargo, no se contaba con los mecanismos necesarios que permitieran mostrar al mundo esta situación. En este orden de ideas, se inicia dicha etapa que podemos llamar de socialización, que tenía como principal objetivo lograr la credibilidad de la comunidad política internacional para lo cual se instrumentó una extensa estrategia de información y promoción institucional desarrollada mediante el acercamiento a las instancias extranjeras interesados en conocer el sistema electoral mexicano y la difusión de las principales fases, etapas y programas sustantivos del IFE, que representaban todo el entramado legal e institucional que se había logrado, con el objeto de dar cuenta de los avances en la transición democrática del país.

En ese entonces se valoró la pertinencia de desarrollar una línea de acción permanente y sistemática para promover y acreditar ante la comunidad internacional las importantes transformaciones que estaba experimentando el régimen electoral mexicano y muy en especial el IFE en su calidad de institución responsable de la organización de las elecciones federales, y que se consolidan con las reformas

¹⁸² Manuel Carrillo. *op.cit.*, p. 8.

constitucionales y legales de 1996, así como de propiciar una efectiva inserción del IFE en las redes de cooperación técnica internacional en la materia.¹⁸³

En este contexto se inscribe el inicio de las acciones de promoción, vinculación y cooperación internacional que el IFE ha instrumentado desde principios de 1993. A partir de entonces, las actividades relativas a la implementación de la política internacional del IFE han sido desarrolladas por la Coordinación de Asuntos Internacionales (CAI), área creada por un acuerdo de la Junta General Ejecutiva en enero de 1993.¹⁸⁴ La CAI depende directamente de la presidencia de la autoridad electoral.

(...) un área expresamente dedicada a desarrollar una estrategia de información, acercamiento y vinculación con la comunidad internacional con objeto de promover y acreditar al sistema y la organización electoral mexicana y muy en particular el proceso electoral federal de 1994, deriva de la presencia e interrelación de cuatro factores fundamentales:

1. La pertinencia de proyectar y acreditar ante la comunidad internacional el proceso de reforma y cambio del sistema político electoral mexicano.
2. El reposicionamiento del país en el escenario internacional, resultado particularmente de sus nuevas definiciones y orientaciones en materia económica y comercial, particularmente la suscripción del TLC.
3. La centralidad que adquieren los sistemas y prácticas electorales como uno de los componentes fundamentales de los procesos de transición y consolidación democrática que se despliegan en distintas regiones del orbe, y que en América Latina alcanzan una extensión y profundidad sin precedente.
4. El manifiesto interés de la comunidad internacional por conocer, informarse y darle seguimiento al desarrollo de las elecciones presidenciales de 1994.¹⁸⁵

La creación una instancia especializada para la instrumentación de una política internacional en materia de democracia y elecciones es parte de la respuesta que el IFE diseñó ante las condiciones internas e internacionales que hemos señalado. No obstante, la apertura del IFE en este momento histórico también convenía a México por el creciente interés de la comunidad internacional en vísperas de la celebración de los comicios federales de 1994, debido al ambiente político que se gestó en México.

¹⁸³ Manuel Carrillo Poblano. *La política internacional del IFE. Antecedentes, retos y perspectivas*, Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, documento oficial, México, 27 de octubre de 2003, p. 1.

¹⁸⁴ En sesión del 16 de diciembre de 1997 del Consejo general del IFE se formaliza por acuerdo de este órgano la existencia de la Unidad Técnica de Coordinación de Asuntos Internacionales.

¹⁸⁵ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales, *Unidad de Asuntos Internacionales*, origen, evolución y retos 1993-1997, documento oficial, México, 1997, p.2.

Históricamente había existido la idea de fraude electoral pero con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLCAN), la presión de la sociedad civil organizada reclamando democracia, el conflicto en Chiapas y la muerte del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio, la tensión política se había generalizado. Ante esta situación, los partidos firman un acuerdo político para la paz y la estabilidad política y coinciden en la necesidad de garantizar la limpieza del proceso electoral de ese año así como de terminar con la sospecha de fraude, abriéndose a la verificación nacional e internacional de los comicios.

México estaba aislado e inconexo de todos los circuitos, redes y prácticas internacionales electorales en el mundo. A la sospecha interna sobre las elecciones mexicanas se le sumaba la duda internacional. El país ya no podía reaccionar de la misma forma, por eficaces que hayan sido sus enfoques, métodos y prácticas para salvaguardar la soberanía y los intereses fundamentales. El país era otro. El posicionamiento internacional y la presión nacional por la convulsión de violencia e incertidumbre prevaleciente durante los primeros meses del año electoral, obligaron al gobierno y los actores políticos a cambiar su respuesta ante el reto de las elecciones presidenciales del 21 de agosto de 1994.¹⁸⁶

El ser foco de atención internacional más la presión política interna llevaron a México a crear el marco legal y los mecanismos para implementar la observación electoral nacional e internacional como fuente de credibilidad. Como señalamos en el capítulo anterior, en 1993 se incorpora la figura de observador electoral nacional y en 1994 se amplían sus atribuciones y se incorpora el derecho de los extranjeros de conocer las modalidades y desarrollo de los procesos electorales federales de México mediante la figura de visitante extranjero.

En este mismo orden de ideas, el gobierno mexicano consideró oportuno invitar por primera vez a la ONU a participar mediante una de sus misiones en el proceso electoral, con el fin de fortalecer su credibilidad, en un ambiente de tensión y desconfianza, así como de contribuir a su desarrollo pacífico.

Así, el 10 de mayo de 1994, el entonces Secretario de Gobernación¹⁸⁷, invita a las Naciones Unidas, dirigiéndose al también entonces Secretario General de la

¹⁸⁶ Manuel Carrillo, *op.cit.*, pp. 6-7.

¹⁸⁷ Jorge Carpizo Mc Gregor

Organización¹⁸⁸, a participar en el proceso electoral mexicano con todo apego a los principios de soberanía y autodeterminación especificando que la observación electoral es exclusiva de los ciudadanos mexicanos y que su participación consistiría en enviar una misión de expertos en asuntos electorales para que realizaran un análisis y emitieran un informe técnico sobre el sistema electoral mexicano y proporcionaran asistencia técnica a los grupos de observación nacional.

La ONU acepta la invitación y firma con el IFE un convenio de colaboración internacional, el primero signado por la autoridad electoral mexicana. En el marco de este convenio, algunos funcionarios de la División de Asistencia Electoral después de algunas entrevistas con actores políticos del país (partidos políticos, funcionarios del IFE, de la Secretaría de Gobernación, organizaciones no gubernamentales, entre otros) emiten un informe sobre el sistema político-electoral, declarando que en el caso de países como México con un alto grado de desarrollo y pluralismo en la sociedad civil, un enfoque posible era la transmisión de la experiencia en la materia por parte de las Naciones Unidas a grupos de observadores nacionales.

Las características del caso mexicano no presentaban “excepcionalidad de circunstancias” por lo que no lo podían categorizar en ninguna de las misiones de mantenimiento de la paz mediante las cuales la Organización había participado en otros procesos electorales, así que la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas envió a un grupo de asesores que fue llamado “Equipo Técnico de las Naciones Unidas en México” (ETONU-MEX) que cumpliría también con la segunda petición del gobierno mexicano, dando asistencia técnico-metodológica a 15 grupos de observación nacional, formados por respuesta de la sociedad civil que tenía la oportunidad de ser parte de un proceso electoral, más allá de la emisión del voto.

La trascendencia de la misión de la ONU en las elecciones de México de 1994 señala la innovación en el tratamiento de los asuntos internos del país que permiten el acercamiento y participación de un organismo internacional sin ver violados los principios de autodeterminación y soberanía sino la expresión de un sistema internacional de cooperación en el que el caso de México incluso aporta una nueva

¹⁸⁸ Boutros-Boutros Ghali

forma de prestar asistencia electoral, esto es a los grupos de observación electoral, lo cual fomenta el camino democrático a través de la participación de la sociedad civil.

La reglamentación de la observación electoral nacional e internacional y la primera experiencia de cooperación internacional con la ONU dieron como resultado en los comicios federales de 1994 la participación de cerca de 82 mil observadores electorales nacionales y de 943 visitantes extranjeros procedentes de 34 países.¹⁸⁹

Esta experiencia sin duda alguna favoreció en la credibilidad y transparencia del proceso, así como en la celebración pacífica de los comicios, pero además fortaleció el proceso de promoción y posicionamiento de México en el ámbito internacional.

En el ámbito nacional la actuación del IFE fue ampliamente reconocida por distintos grupos y sectores sociales. Medios de comunicación, grupos y sectores sociales. Medios de comunicación, grupos de observación electoral, sectores con influencia en la sociedad mexicana y el ámbito internacional dieron cuenta de la imparcialidad y de la efectividad de la autoridad electoral (...)

En el ámbito internacional la actividad del IFE fue valorada con las mejores opiniones por parte de destacados miembros de la comunidad internacional. Cabe destacar que hubo declaraciones inéditas a favor de la calidad e los comicios por parte de los diplomáticos acreditados en nuestro país, organismos internacionales, gobiernos extranjeros, parlamentarios (...) prestigiados organismos no gubernamentales, autoridades electorales, académicos, centros de reflexión, universidades y centros de investigación superior, partidos políticos, corresponsales de medios de comunicación extranjeros, casas de bolsa, bancos y firmas internacionales, hombres de negocios entre otros.¹⁹⁰

En este sentido, podemos decir que a pesar de crisis política por la que atravesaba México se contaba con leyes e instituciones, esto es, con toda una maquinaria político-electoral que permitió el cambio en la postura gubernamental pasando de una cerrada e inflexible a una abierta y flexible en cuanto a la práctica de la observación electoral que sería la puerta de entrada para muchas más actividades internacionales con la ONU y con los demás actores del sistema de organismos internacionales y regionales en materia de promoción de la democracia y los procesos electorales.

En efecto, a partir de esta experiencia el IFE inicia una segunda etapa en la que se da una continua búsqueda del fortalecimiento y presencia institucional a través del

¹⁸⁹ Números proporcionados por la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE.

¹⁹⁰ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales, *El contexto y la orientación para la acción institucional*, México, 1997, p.31.

incremento de los mecanismos de vinculación, cooperación y asistencia técnica internacional.

Aunque al principio, entre 1993 y 1997, la inserción de México en los circuitos internacionales en materia de elecciones y democracia tuvo como prioridad la legitimación de sus elecciones y de sus autoridades electorales, a partir de 1997 el país forma parte de la comunidad internacional cuyos propósitos de mayor alcance son la promoción de la democracia en el mundo. Hoy, se ha acentúa un papel más activo en fortalecer los organismos electorales, mejorar la práctica de las elecciones libres, compartir experiencias y promover espacios de reflexión y análisis sobre los problemas del ambiente y los retos de las democracias contemporáneas. Así mismo, México está abierto a conocer y aprender de las experiencias internacionales para perfeccionar su democracia. Ello supone una actividad internacional sistemática, permanente y de amplio espectro para la cooperación y la asistencia técnica.¹⁹¹

Desde 1993, cuando el IFE se abre a la cooperación internacional, es parte activa de esta red de actores dedicados a promover y consolidar la democracia con los que sostiene relaciones estrechas y sólidas basadas en el respeto, su trabajo ha sido constante y su medios de vinculación y colaboración se han diversificado dando resultados muy satisfactorios, contribuyendo a la revaloración internacional del sistema electoral mexicano y colocando a nuestro país en un lugar prestigiado frente a la comunidad internacional, pues ya no es sólo objeto como en el inicio de sus relaciones, sino sujeto de este quehacer político de promoción de la democracia y prácticas electorales genuinas y auténticas.

El lugar que ocupa el IFE mexicano frente a la comunidad internacional es el resultado de un trabajo constante que se ha desarrollado mediante diferentes líneas de acción a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales. En una década, de 1993 a 2003, el IFE se integró a la dinámica de la cooperación internacional: firmó acuerdos con autoridades electorales de diferentes países, con organismos internacionales promotores de la democracia, con la ONU, entre otros; asimismo, debido al reconocimiento internacional sobre sus instituciones y procedimientos internacionales ha sido invitado a participar en misiones de observación y asistencia técnica electoral en todos los continentes, así como en la organización de eventos de alcance regional o global sobre temas relevantes respecto a democracia y elecciones. Además la

¹⁹¹ José Woldenberg. "La política internacional del IFE", *op.cit.*

comunidad internacional lo ha distinguido con múltiples visitas, tanto de los representantes del cuerpo diplomático acreditado en México como de instancias gubernamentales y no gubernamentales involucradas o interesadas en los procesos democráticos y electorales de diferentes países, con la finalidad de conocer y tomar la experiencia mexicana como referente.

Por otra parte, de 1994 a 2003, el IFE ha recibido con motivo de la celebración de sus diferentes procesos electorales federales visitantes extranjeros de todo el mundo. Finalmente cabe destacar que ha sido emprendedor en el área de investigación y estudios electorales, así como en el de publicaciones diversas dirigidas a público nacional e internacional.

Para respaldar y dar cuenta del contenido de estas principales líneas de acción emprendidas y desarrolladas por el IFE de 1993 a 2003, integramos y sistematizamos la información de la siguiente manera:

- Acuerdos de cooperación internacional
- Misiones de asistencia técnica y visitas internacionales
- Misiones de observación electoral
- Eventos internacionales
- Visitantes extranjeros
- Estudios electorales y publicaciones

4.1. Acuerdos de cooperación internacional

En una década el IFE firmó quince convenios de cooperación internacional en materia electoral:

- Ocho con la ONU
- Dos con organismos internacionales promotores de la democracia: 1) Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y 2) Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional);
- Cinco con sus instancias homólogas de Colombia, Canadá, España, Perú y Panamá,
- Una adenda a la carta constitutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) para ingresar como miembro y

- Uno por el que se creó la Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático (ADED) signado también por Elecciones Canadá, IFES, IDEA Internacional y la ONU.

I. ACUERDOS Y CONVENIOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL		
II. FIRMADOS POR EL IFE		
Ocho acuerdos de cooperación con la Organización de las Naciones Unidas (1994-2003)	Acuerdo de cooperación técnica entre las autoridades electorales de México y Colombia (1996)	Acuerdo de Cooperación Técnica entre el IFE de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina del Oficial Electoral en Jefe de Canadá (1996)
Ingreso de las autoridades electorales federales mexicanas a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (1996)	Acuerdo de Cooperación entre el IFE y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (1997)	Convenio de Cooperación Técnica entre el IFE y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (1998)
Creación de la Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático (ADED) (1999)	Acuerdo de Cooperación Técnica entre las Autoridades Electorales Nacionales de España y las Autoridades Electorales Federales de México (1999)	Convenio Marco de Cooperación en materia de Educación Cívica entre el IFE y el Jurado Nacional de Elecciones del Perú (2003)
	Acuerdo de Cooperación entre El IFE de México y el Tribunal Electoral de la República de Panamá (2003) ¹⁹²	

4.1.1. Programa de cooperación con la ONU

A partir de 1994, el IFE y la ONU han desarrollado una relación cada vez más amplia y más profunda con el fin de fortalecer al sistema electoral mexicano, así como de apoyar conjuntamente la consolidación de las democracias de otros estados de la comunidad internacional, lo que ha dado como resultado la firma de ocho proyectos de cooperación. Cinco de ellos corresponden al iniciado en 1994 respecto al apoyo brindado a los grupos de observación nacional y los tres restantes a uno de fortalecimiento de la cultura democrática, los procesos electorales y la gobernabilidad, desarrollado de forma alterna desde 1998.

¹⁹² Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Acuerdos y convenios de cooperación internacional firmados por el IFE*, documento oficial. México, 2003, p. 2.

Observación electoral	Fortalecimiento democráticos
Asistencia a los Grupos de Observación Electoral (firmado 7 de julio de 1994)	Fortalecimiento de la Cultura Democrática, el Proceso Electoral y la Gobernabilidad (firmado el 24 de junio de 1998)
Asistencia a la Observación Electoral (firmado 19 de diciembre de 1996)	Fortalecimiento de la Cultura Democrática, el Proceso Electoral y la Gobernabilidad (firmado el 14 de noviembre de 2000)
Fortalecimiento a la Observación y al Proceso Electoral (firmado el 22 de mayo de 1997)	Fortalecimiento de la Cultura Democrática, el Proceso Electoral y la Gobernabilidad (firmado el 30 de julio de 2003)
Apoyo a la Observación Electoral y a la Coordinación de Visitantes Extranjeros (firmado el 17 de marzo de 2000)	
Apoyo a la Observación Electoral (firmado el 16 de abril de 2003) ¹⁹³	

Como hemos señalado con anterioridad en 1994 el IFE firma su primer convenio de cooperación internacional con la ONU, el cual se tituló Asistencia a los Grupos de Observación Electoral. Su principal objetivo fue consolidar la capacidad de la sociedad civil organizada en México para observar el proceso electoral del 21 de agosto de 1994, “mediante el establecimiento de criterios metodológicos que permitieran a los organismos observadores expresar una evaluación del proceso electoral sobre la base de hechos detectados, procesados y presentados a través de una observación sistemática y con parámetros aceptables internacionalmente”.¹⁹⁴ Además, la ONU envió una misión de expertos en asuntos electorales para realizar un estudio y emitir un informe técnico sobre el sistema electoral mexicano.

Esta experiencia permitió al IFE consolidar la credibilidad del sistema electoral en su conjunto y promover la vida democrática en el país, así como la participación amplia y libre de la sociedad civil en los procesos electorales y sobre esta línea se decidió darle continuidad al proyecto.

De esta manera, la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, el IFE y el entonces Tribunal Federal Electoral (TRIFE) firmaron en diciembre de 1996 un convenio de ampliación que se denominó Asistencia a la Observación Electoral, mediante el cual se diseñó e implementó un programa de capacitación sobre técnicas

¹⁹³ Cuadro de elaboración propia con base en la información proporcionada por la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, México, 2003.

¹⁹⁴ Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Proyecto del gobierno de México *Asistencia a los Grupos de Observación Electoral*, MEX/94/001/c/01/31. México, 1994, p. 22.

de observación electoral y la organización de diversas actividades entre las que destacan programas de información y difusión sobre el proceso electoral federal de 1997. Al igual que en 1994, un grupo de expertos realizó un análisis técnico sobre el sistema electoral mexicano, con especial énfasis en las reformas constitucionales y legales de 1996, así como el impacto de las mismas de cara al proceso electoral de julio de 1997.

Posteriormente en mayo de 1997, el IFE y el TEPJF firmaron un tercer convenio de cooperación que llevó por nombre Fortalecimiento a la Observación y al Proceso Electoral. Se acordó la creación de un fondo de apoyo para la observación electoral con recursos aportados por el gobierno federal, mismo que fue administrado por la ONU a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y al que accedieron equitativamente todos los grupos nacionales interesados en realizar tareas de observación electoral. El IFE solicitó al PNUD que lo apoyara “administrando los recursos financieros disponibles a los grupos de observación nacional que lo soliciten, con el objetivo de promover su profesionalismo, independencia e imparcialidad en la observación electoral”.¹⁹⁵

Las actividades suscritas en el marco de estos tres convenios contribuyeron a la participación activa de diversos grupos nacionales en actividades de observación electoral y al consecuente fortalecimiento de la participación ciudadana y las instituciones democráticas de México, por lo que en los comicios federales del 2000 se solicitó de nuevo el apoyo de la ONU a través del convenio Apoyo a la Observación Electoral y a la Coordinación de Visitantes Extranjeros. Este mecanismo puso de nueva cuenta a disposición de los grupos de observación apoyo técnico y financiero para el diseño e instrumentación de sus proyectos, se creó el correspondiente fondo de apoyo para la observación electoral y cabe destacar que, adicionalmente, se integraron al convenio actividades de respaldo en la organización y logística de atención a los visitantes extranjeros acreditados ante el IFE.

¹⁹⁵ Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Proyecto del gobierno de México *Fortalecimiento a la Observación y al proceso electoral*, MEX/97/005/A/01/99 1. México, 1997, p. 3.

Finalmente en el marco de las elecciones federales mexicanas del 6 de julio de 2003, el IFE, el TEPJF y la ONU una vez más encaminaron su esfuerzo a la consolidación de la credibilidad, legitimidad y transparencia en la organización de los procesos electorales federales mediante el apoyo integral de las actividades de observación nacional. El 16 de abril firmaron el convenio Apoyo a la Observación Electoral. Siguiendo la mecánica de los convenios anteriores, se formó el fondo de apoyo para la observación electoral con recursos públicos y de nueva cuenta fue administrado por la ONU en señal de transparencia. “Es importante destacar que para este procesos electoral, se acordó ampliar la visión y perspectiva, abriendo espacios a la sociedad mexicana para la observación electoral de las condiciones de equidad en el acceso de los partidos a los medios electrónicos, en la transparencia del manejo de los recursos de los candidatos y de los partidos políticos y en la justicia electoral.”¹⁹⁶

OBSERVADORES ELECTORALES				
Proceso electoral	1994	1997	2000	2003
Observadores acreditados a nivel nacional	81,620	24,391	38,433	12,728
Observadores beneficiados del Fondo de Apoyo	30,000 de 10 organizaciones (37% del total de acreditados)	19,000 de 23 ONG´s (77% del total de acreditados)	30,000 de 30 ONG´s (78% del total de acreditados)	10,368 de de 21 ONG´s (80% del total de acreditados) ¹⁹⁷

La continuidad que se le ha dado al proyecto de colaboración iniciado con la ONU en 1994 ha permitido fortalecer los lazos entre las partes así como integrar y diversificar los mecanismos de ayuda mutua. En este contexto se inicia el segundo proyecto del que hemos hablado, que surgió a partir de la idea de fortalecer la capacidad de investigación de la autoridad electoral mexicana, para que a su vez pudiera transmitir información especializada a los órganos locales e intercambiarla con otros países, por lo que se diseñó un programa de cooperación con un contenido muy diferente a los anteriores. Este programa se formalizó mediante la firma de un convenio el 24 de junio

¹⁹⁶ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Cooperación entre la organización de las Naciones Unidas y las autoridades electorales federales mexicanas*, documento oficial. México, 2004, p.10.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 26

de 1998 y se denominó Fortalecimiento de la Cultura Democrática, el Proceso Electoral y la Gobernabilidad.

Como objetivo principal del convenio se señaló el fortalecimiento de “la capacidad de las instituciones electorales federales en su labor de investigación, conceptualización y promoción de la educación cívica entre los menores y jóvenes, así como en la provisión de cooperación técnica especializada en la materia a otros países de América Latina y el Caribe”¹⁹⁸. Se planeó así la realización de encuentros de intercambio y reflexión sobre temas de interés nacional en forma de seminarios, mesas redondas y ciclos de conferencias y se acordó propiciar “la difusión de información escrita a través de la promoción de una línea editorial, todo ello en aras de fortalecer la cultura democrática en el país y la consolidación de la credibilidad electoral, así como la difusión de la cultura política en diferentes ámbitos y sectores de la sociedad mexicana.”¹⁹⁹

Posteriormente, al finalizar el proceso electoral del año 2000, las autoridades electorales mexicanas y la ONU decidieron ampliar este proyecto e incorporaron nuevas acciones. De esta manera se planearon estrategias de capacitación, de orientación técnica y de fomento de la participación, formalizadas mediante la firma de una ampliación al proyecto de 1998 titulado de la misma manera, Fortalecimiento de la Cultura Democrática, el Proceso Electoral y la Gobernabilidad.

En este contexto, el IFE, el TEPJF, el PNUD y la División de Asistencia Electoral de la ONU, estructuraron una serie de encuentros o espacios para el intercambio de información, bajo la forma de seminarios, talleres, conferencias, cursos de capacitación; asimismo planearon el desarrollo de investigaciones comparadas en temas relacionados con el fortalecimiento de la cultura democrática y de las instituciones electorales y los mecanismos para compartir experiencias, información y resultados entre las autoridades electorales de los países de la región.

¹⁹⁸ Organización de las Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México. *Proyecto del gobierno de México Fortalecimiento de la cultura democrática, el proceso electoral y la gobernabilidad*, MEX/98/006/A/01/99. México, 1998, p. 2.

¹⁹⁹ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Programa de cooperación con la Organización de las Naciones Unidas*, documento oficial. México, 2003, p. 10.

Finalmente en julio de 2003 las partes acordaron una ampliación más en la que se reorientó el trabajo conjunto al fortalecimiento institucional, el apoyo a la cultura política, la profesionalización de la observación electoral y el fomento a la cooperación técnica a nivel nacional e internacional. En este sentido, las actividades que se incorporan en este proyecto se enfocaron en la capacitación de los actores clave del proceso electoral, la investigación aplicada, la realización de seminarios y talleres y el fortalecimiento de la cooperación internacional.

Con base en este último proyecto, podemos decir que el trabajo conjunto del IFE y de la ONU no ha sido exclusivamente para fortalecer la institucionalidad democrática de México. Los expertos mexicanos han sido invitados por las Naciones Unidas para llevar la experiencia mexicana a otros estados miembros de este órgano multinacional con la finalidad de apoyar a las autoridades locales en sus esfuerzos por consolidar sus sistemas democráticos, pero de ello hablaremos más adelante.

4.1.2. Acuerdos firmados con autoridades electorales

El Instituto Federal Electoral, como organismo depositario de la autoridad electoral federal mexicana, comparte necesidades, retos y objetivos con sus homólogos de otros países. Dichas coincidencias han propiciado el acercamiento institucional, el intercambio de información y experiencias, así como el desarrollo conjunto de proyectos relativos a la gestión electoral.²⁰⁰

En algunos casos, el fortalecimiento y consecuente maduración de los vínculos dieron como resultado la conveniencia y necesidad de crear un marco jurídico internacional que orientara, sistematizara y regulara de forma permanente su relación, para el mejor aprovechamiento de sus recursos institucionales.

En este sentido, México ha firmado convenios de colaboración con sus autoridades homólogas de Colombia, Canadá, España, Perú y Panamá. Con cada instancia se dio un proceso de acercamiento y vinculación diferente, sin embargo nos parece conveniente dar sólo cuenta de los principales términos en los que se firmó cada convenio, señalando la misión u objetivo central que persiguen las partes y las líneas de acción que se acordaron seguir para su consecución, ya que en las siguientes páginas

²⁰⁰ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales, *Acuerdos y convenios de cooperación internacional firmados por el IFE*, op.cit, p. 29.

se abordarán los resultados que de estos convenios se han desprendido como la organización de eventos internacionales, las misiones de observación y asistencia técnica, publicaciones, etcétera.

Denominación	Objetivo	Líneas de acción
<p>Acuerdo de Cooperación Técnica entre las Autoridades Electorales de México y Colombia</p> <p><i>Firmado el 9 de febrero y 21 de marzo de 1996</i></p>	<p>Identificar y promover proyectos y acciones sistemáticas de intercambio informativo y de cooperación y asistencia técnica que consoliden el proceso de vinculación entre las instituciones contratantes y se traduzcan en beneficio de sus respectivos fines institucionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos legales y permanentes de intercambio informativo sobre los programas y actividades sustantivas que, en ejercicio de sus atribuciones, lleven a cabo las instituciones contratantes y cuyo oportuno conocimiento pueda contribuir o facilite el proceso de acercamiento y vinculación interinstitucional. • Promover reuniones y encuentros bilaterales que permitan el intercambio de conocimientos y experiencias en materia de desarrollo organizativo y técnico, así como la adopción de convenios específicos de apoyo o asistencia técnica. • Intercambiar técnicos o especialistas en áreas o programas de interés prioritario para el cumplimiento de metas u objetivos institucionales. • Participar conjuntamente en la promoción de foros y programas a nivel internacional, regional o bilateral orientados a la reflexión y difusión de conocimientos relacionados con los principios y valores democráticos. • Publicar conjuntamente textos y materiales sobre sistemas y procesos electorales o áreas afines de interés mutuo que contribuyan a la divulgación de una cultura política democrática. • Participar conjuntamente en proyectos de cooperación o asistencia técnica internacional que tengan como propósito fortalecer los sistemas electorales y las instituciones democráticas. • Desarrollar cualquier otra modalidad que resulte consecuente con los propósitos de este Acuerdo y sea expresamente aceptado por las instituciones contratantes.
<p>Acuerdo de Cooperación Técnica entre el IFE de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina del Oficial Electoral en Jefe de Canadá</p> <p><i>Firmado el 12 de junio de 1996</i></p>	<p>Identificar y promover proyectos y programas de intercambio, consulta, cooperación y asistencia técnica a nivel bilateral e internacional, sobre temas relacionados con al administración electoral, que consoliden los vínculos institucionales entre el IFE y la Oficina Electoral en Jefe de Canadá y redunden en beneficio de sus propios fines</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover reuniones, con el fin de intercambiar conocimientos y experiencias en materia de desarrollo organizativo y técnico. • Impulsar iniciativas de participación conjunta en proyectos de cooperación técnica, destinados a fortalecer los sistemas electorales y las instituciones democráticas. • Promover y contribuir en la medida de la disponibilidad de los recursos y capacidades de cada una de las partes, la celebración de foros internacionales, regionales o bilaterales que tengan como propósito difundir conocimientos y valores democráticos. • Publicar conjuntamente textos y materiales sobre sistemas y procesos electorales o áreas afines de interés mutuo que contribuyan a la divulgación de

		<p>una cultura político- democrática.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intercambiar información y experiencias destinadas a mejorar las diversas actividades de la administración electoral. • Desarrollar cualquier otra modalidad acordada por las partes, que responda al objeto del Acuerdo.
<p>Acuerdo de Cooperación Técnica entre las Autoridades Electorales Nacionales de España y las Autoridades Electorales Federales de México</p> <p><i>Firmado el 12 de octubre de 1999</i></p>	<p>Identificar y promover proyectos, programas y acciones tendientes a desarrollar un proceso fluido y sistemático de intercambio de información, conocimientos y experiencias que le faciliten a cada una de las instituciones identificar y evaluar los avances e innovaciones técnico-administrativas, procedimentales o instrumentales que fortalezcan o actualicen su organización y práctica institucional en materia electoral.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover foros que contribuyan a la reflexión, análisis y propuestas sobre temas político electorales de interés común o relevancia internacional, confiriendo especial énfasis a temáticas relativas a la divulgación de la educación cívica, la cultura política y los valores democráticos. • Diseñar y programar investigaciones o estudios comparados sobre temas de interés común, así como una política editorial conjunta. • Establecer un intercambio sistemático de conocimientos y experiencias interinstitucionales prioritarias. • Crear un órgano multilateral cuyo objetivo sea la investigación en asuntos electorales, tanto en el aspecto administrativo como en el jurisdiccional, así como estudios complementarios sobre aspectos políticos. • Integrar un catálogo que seleccione y especifique puntualmente el tipo de servicios y apoyos que se ofrezcan, así como los requerimientos y las condiciones que se deben satisfacer para su efectivo suministro.
<p>Convenio marco de Cooperación en Materia de Educación Cívica entre el IFE y el Jurado Nacional de Elecciones del Perú</p> <p><i>Firmado el 28 de marzo de 2003</i></p>	<p>Establecer un marco de referencia que permita la interacción técnica entre el Jurado Nacional de Elecciones de Perú y el IFE de México en el campo de la actividad electoral, educación cívica y promoción de los valores de la democracia y de la cultura democrática.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la investigación en materia electoral y educación cívica diseñando para tal efecto, programas informativos destinados a los escolares, ciudadanos y organismos electorales. • Organizar cursos, talleres y seminarios en materia de educación cívica y electoral y para difusión de la legislación electoral nacional y de los países co-participantes en este convenio. • Producir y difundir materiales dirigidos a la promoción de la formación cívica en valores de la democracia y la cultura democrática. • Planear programas y estrategias de difusión y comunicación social sobre los temas indicados y otros conexos. • Promocionar reuniones bilaterales de especialistas que permitan el intercambio de conocimientos y experiencias interinstitucionales en aspectos relativos a la materia electoral y de educación cívica para atender retos específicos o cumplir los respectivos objetivos institucionales prioritarios. • Intercambiar publicaciones y materiales producidos por las instituciones contratantes
<p>Acuerdo de Cooperación entre el IFE de México y el</p>	<p>Realizar, apoyar, facilitar y promover la actividad de cooperación en materia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar programas de cooperación en sectores definidos como prioritarios entre los que destacan:

<p>Tribunal Electoral de la República de Panamá</p> <p><i>Firmado el 3 de julio de 2003</i></p>	<p>electoral entre el IFE y el Tribunal Electoral de la República de Panamá</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Producir el Servicio Internacional de Noticias Electorales (SINE) del Tribunal Electoral de Panamá 2. Estudiar y sistematizar la información del SINE que realiza el IFE y que se ha denominado Panorama de Hechos y Tendencias Electorales Relevantes en las Américas. 3. Emitir por medio del IFE cada seis meses la actualización del documento Panorama de Hechos y Tendencias Electorales Relevantes en las Américas y distribuirlo entre los miembros de la UNIORE 4. Auxiliar con la información desprendida de los proyectos anteriores, a autoridades electorales, partidos políticos, legisladores y representantes de organismos internacionales en la identificación de los temas sobre los que se está trabajando en la región.²⁰¹
---	---	--

4.1.3. Acuerdos firmados con organismos globales promotores de la democracia

Como parte de su integración al sistema internacional dedicado a la promoción de la democracia y las elecciones, el IFE ha formalizado relaciones con dos importantes organismos que se destacan por su proyección y alcance global en cuanto a la cooperación internacional en la materia

El primero de ellos es la Fundación Internacional para Sistemas Electorales que es una organización privada de alcance global, creada en 1987, dedicada al apoyo y mejoramiento de los procesos electorales, con sede en Washington D.C.. El trabajo que realiza IFES se centra en prestar asesoría profesional y asistencia técnica a gobiernos, autoridades electorales, grupos de ciudadanos y de observación nacional, en la planeación y la administración electoral, así como en el fortalecimiento de la participación ciudadana²⁰². El IFE e IFES decidieron formalizar sus relaciones el 1 de diciembre de 1994 fecha en la que suscribieron un acuerdo de cooperación renovado en septiembre de 1997. En el marco de este acuerdo de cooperación las partes han diseñado, coordinado e implementado conjuntamente diversos proyectos y actividades, aprovechando su experiencia en el fortalecimiento de la democracia y los sistemas electorales.

²⁰¹ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Cooperación internacional, Acuerdos y convenios de firmados por el instituto federal electoral de 1994 a 200.*, México, 2004, pp.7-9.

²⁰² IFES, información obtenida en <http://www.ifes.org/>, Washington, EUA, 2001, consultada en agosto de 2004. Traducción propia.

Por otra parte, se encuentra el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, conocido también como IDEA Internacional, creado el 27 de febrero de 1995, como una organización global en cuanto a su composición y objetivos, independiente de intereses nacionales creada con el fin de promover y mejorar la democracia en todo el orbe y mejorar y consolidar los procesos electorales.²⁰³

IDEA es uno de los principales foros internacionales para la discusión y la acción entre instancias relacionadas con la materia, la integran gobiernos de diferentes países y organizaciones intergubernamentales, en calidad de miembros y organizaciones no gubernamentales como miembros asociados. El IFE e IDEA Internacional firmaron un convenio de cooperación técnica el 27 de mayo de 1998 y a partir de entonces se han dedicado a trabajar en proyectos encaminados a la excelencia de la democracia electoral.

Denominación	Objetivo o misión	Líneas de acción
<p>Acuerdo de Cooperación entre el IFE y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)</p> <p>Firmado el 1 de diciembre de 1994 y renovado el 15 de septiembre de 1997</p>	<p>Aprovechar sus experiencias y prácticas en el área de fortalecimiento de la democracia y sistemas electorales e implementar actividades conjuntas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambiar información para propósitos de investigación y análisis en el ámbito electoral y la democracia. • Colaborar en el ámbito de cooperación técnica, asignando expertos que puedan participar en misiones de asistencia electoral y compartiendo recursos técnicos. • Combinar sus experiencias y prácticas en el ámbito de la capacitación de funcionarios de casilla y de educación cívica, asignando expertos que puedan participar en misiones de asistencia electoral y compartiendo recursos técnicos. • Realizar de manera regular seminarios sobre procesos electorales y editar publicaciones conjuntas sobre procesos electorales y temas de interés mutuo.
<p>Convenio de Cooperación Técnica entre el IFE y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)</p> <p>Firmado el 27 de mayo de 1998 y extendido el 20 de abril</p>	<p>Proponer e impulsar proyectos de intercambio, consulta, cooperación y asistencia técnica, a nivel bilateral e internacional sobre procesos electorales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover reuniones para el intercambio de información y experiencias en materia organizacional y técnico-electoral. • Impulsar iniciativas para la participación en proyectos de cooperación técnica, destinados a fortalecer los sistemas electorales. • Promover la celebración de foros internacionales, regionales o bilaterales que tengan como propósito difundir valores de la cultura democrática. • Publicar conjuntamente textos sobre sistemas electorales, técnicas e instrumentos usados en los procesos electorales que contribuyan a la promoción y

²⁰³ International IDEA, información obtenida en <http://www.idea.int/index.htm>, Estocolmo, Suecia, consultada en agosto de 2004. Traducción propia.

de 2004		<p>difusión de la cultura democrática.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intercambiar técnicas o expertos en campos de mutuo interés. • Intercambiar información y experiencias con el propósito de aumentar la efectividad de la administración electoral.²⁰⁴
---------	--	--

4.1.4. Ingreso del IFE y el Tribunal Federal Electoral a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y creación de la Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático (ADED)

El IFE también firmó un convenio internacional a través del cual adquirió su membresía en el organismo regional de autoridades electorales de América más importante, esta es la Unión Interamericana de Organismos Electorales, la cual integró a los miembros de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe²⁰⁵ y de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur. Es decir, estos dos organismos americanos plantearon la creación de una unión de asociaciones como instancia superior de encuentro, por lo que reunidos en Caracas, Venezuela, en noviembre de 1991 firman el Acta Constitutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

El IFE y el TEPJF participaron como observadores invitados tanto en la Conferencia constitutiva de la Unión como en la II Conferencia celebrada en la ciudad de Panamá en septiembre de 1993. Como resultado de la constante relación que sostienen con los organismos depositarios de la autoridad electoral de diversos países del continente americano en el plano bilateral y en virtud de que “el IFE y el TFE de México comparten plenamente la tesis y objetivos fundacionales y sustantivos de la Unión, especialmente el hecho de que el intercambio de información y experiencias, así como las consultas, sugerencias y asistencia técnica que se desarrollen entre los organismos electorales es susceptible de contribuir de manera significativa al

²⁰⁴ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales, *Cooperación internacional, Acuerdos y convenios de firmados por el instituto federal electoral de 1994 a 2004, op.cit, p.6.*

²⁰⁵ Bajo el auspicio y promoción del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos se crea en junio de 1985 la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe y, en agosto de 1989, la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, asociaciones conocidas también como Protocolo de Tikal y Protocolo de Quito, respectivamente, haciendo referencia a las ciudades donde los organismos electorales de los diferentes países signatarios formalizaron la creación de estos instrumentos de cooperación.

perfeccionamiento de sus respectivos sistemas eleccionarios y, por esta vía, a la promoción y consolidación de las normas e instituciones democráticas”²⁰⁶ el 3 de julio de 1996 nuestras autoridades electorales federales se incorporan formalmente a la Unión.

Por otra parte, con la idea de crear una asociación dedicada a llevar la colaboración internacional electoral a un nivel superior y con el fin de “ampliar y fortalecer la democracia electoral y el buen gobierno en las diferentes regiones del mundo, de manera sistemática, planeada y organizada en el mediano y largo plazo”²⁰⁷, el IFE y Elecciones Canadá; más dos organizaciones promotoras de la democracia: la Fundación Internacional para Sistemas Electorales y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; y un organismo internacional: la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas deciden crear el 14 de abril de 1999, en el marco de la celebración de la I Conferencia de la Red Mundial de Organismos Electorales en la ciudad de Ottawa, la Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático (ADED).

Aprovechando sus ventajas comparativas, los socios de la ADED pretenden multiplicar la efectividad y beneficios que el trabajo en equipo y la cooperación interinstitucional representa. De esta forma, la ADED enfoca el trabajo en equipo hacia objetivos de mayor alcance que aquellos posibles para entidades individuales trabajando por separado.

Las actividades previstas y desarrolladas en el marco de todos estos mecanismos de cooperación han dado muchos resultados que se han traducido en beneficios sustanciales para la autoridad electoral mexicana y sus contrapartes, mismas que se abordan a continuación.

²⁰⁶ Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral. *Ingreso del IFE y el TFE a la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, 1996, p. 64.

²⁰⁷ Naciones Unidas, IFES, IDEA Internacional, Elecciones Canadá e IFE. *Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático*, Ottawa, 1999, p. 11.

4.2. Misiones de asistencia técnica electoral internacional y visitas internacionales

Entre las principales actividades que el IFE desarrolla en el ámbito internacional a partir del prestigio obtenido por la imagen de limpieza de sus elecciones, se encuentran las misiones de asistencia técnica electoral. Organismos electorales o directamente las autoridades electorales y gobiernos de diferentes países solicitan continuamente al IFE que comparta la experiencia mexicana con los responsables de llevar a cabo los procesos electorales, para tomarla como punto de referencia en la implementación de proyectos encaminados a implementar o mejorar sus sistemas electorales.

Cabe señalar que en el caso específico de colaboración con las Naciones Unidas el IFE ha sido invitado por la División de Asistencia Electoral a participar en misiones menores y misiones mayores de acuerdo a la clasificación que este organismo internacional hace sobre los proyectos de asistencia electoral que despliega en diferentes países. Las misiones menores son similares a las que se llevan a cabo con otras instancias, realizando reuniones para exponer experiencias, intercambiar ideas y resolver posibles dudas sobre cuestiones específicas de especial interés para el país asistido. Las misiones mayores se desarrollan dentro de un proyecto más amplio en los que la asistencia electoral es sólo una parte de las conocidas Operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de las Naciones Unidas que por lo general se implementan al final de la misión en la fase de reconstrucción nacional y consolidación democrática. Este subsistema de las Naciones Unidas para la asistencia electoral es sumamente interesante, cuenta con una amplia gama de opciones y posibilidades para los países que solicitan su apoyo, sin embargo por motivos de espacio y delimitación del tema de esta investigación, sólo queremos enfatizar el hecho de que el IFE ha podido ser parte de esta labor invitado por Naciones Unidas, tal es el caso específico de Timor Oriental, contenido en el siguiente cuadro y de dos misiones mayores llevadas a cabo en 2004 en Irak y Haití, que no están contempladas en el cuadro mencionado, debido a que el periodo estudiado es de 1993 a 2003 pero que por su importancia nos pareció interesante mencionar.

De esta forma, tenemos que de 1993 a 2003, el IFE ha participado en 37 misiones de asistencia técnica electoral internacional en 21 países (ver mapas en el Anexo 1): 14 del continente americano, 5 del continente africano, y 2 del continente asiático. El IFE ha participado en estas misiones por invitación de autoridades electorales de otros países, organismos internacionales electorales, organismos internacionales gubernamentales, entidades de gobierno, partidos políticos, ONG, instancias del gobierno de México y algunas otras se han sido realizadas en el marco de convenios internacionales suscritos por el IFE²⁰⁸.

Por otra parte, la asistencia brindada por el IFE a nivel internacional ha girado en torno a diferentes temas de la gestión electoral que puede observarse en el siguiente cuadro, mismo que identifica la fecha de la misión, el país en el que se realizó y la institución promotora de esta asistencia a la que corresponde.

Asistencia electoral internacional brindada por el IFE

#	FECHA	PAÍS	INSTITUCION PROMOTORA	MATERIA DE ASISTENCIA
1.	Octubre, 1993	Panamá	TEP	✚ Selección y valoración de equipo de informática.
2.	Marzo, 1994	Guatemala ²⁰⁹	Gobierno de Guatemala ²¹⁰	✚ Credencial para votar con fotografía. ✚ Capacitación electoral. ✚ Educación Cívica. ✚ Registro de electores. ✚ Servicio Profesional Electoral.
3.	Septiembre y octubre, 1994	Brasil	ONU	✚ Programa de resultados preliminares.
4.	Enero, 1995	Ghana	IFES	✚ Adquisición de equipo y proceso de emisión de la Credencial para votar con fotografía.
5.	Febrero, 1995	Haití	ONU	✚ Diseño conceptual sobre sistemas y equipo de cómputo.
6.	Julio, 1995	Guyana	IFES	✚ Renovación del Registro Nacional de Ciudadanos.
7.	Octubre y noviembre, 1995	Paraguay	CAPEL	✚ Evaluación y asesoría sobre sistemas y equipos de cómputo.
8.	Octubre, 1995	Congo	IFES	✚ Sistema de registro electoral.
9.	Marzo y diciembre, 1996 y febrero, 1997	Bolivia	CAPEL	✚ Diseño de un sistema para la integración de la cartografía electoral
10.	Abril, 1996	Colombia	RNECC ²¹¹	✚ Adquisición de un sistema de cómputo para el padrón electoral. ✚ Registro electoral.

²⁰⁸ Datos proporcionados por la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE.

²⁰⁹ Esta asistencia se realizó en la ciudad de México, con la participación de funcionarios del Tribunal Supremo Electoral.

²¹⁰ Esta misión de asistencia técnica se da en el marco del Convenio de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de Guatemala y México

11.	Agosto, 1996	Nicaragua	CAPEL	✚ Evaluación y asesoría en materia de cartografía electoral.
12.	Agosto, 1996	Bolivia ²¹²	CAPEL	✚ Reforma al sistema electoral
13.	Septiembre, 1996	Canadá ²¹³	EC	✚ Registro de electores
14.	Octubre, 1996	Guatemala ²¹⁴	CAPEL	✚ Educación cívica
15.	Febrero, 1997	Guyana	ONU	✚ Credencial para votar con fotografía
16.	Marzo, 1997	Burkina Fasso	ONU	✚ Líquido indeleble
17.	Marzo y abril, 1997	Nicaragua	IDEA	✚ Evaluación externa sobre documentación y registro electoral del proceso electoral del 20 de octubre de 1996
18.	Junio, 1997	El Salvador	TSES	✚ Cartografía electoral ✚ Ubicación de mesas receptoras del voto
19.	Junio, 1997	Guatemala	SRE	✚ Cartografía electoral ✚ Registro de electores
20.	Julio, 1998 y febrero, 1999	Nicaragua	ONU	✚ Voto en el extranjero
21.	Junio y agosto, 1999	Timor Oriental	ONU	✚ Logística para la elección ✚ Registro de electores
22.	Julio y septiembre, 1999	Guatemala	TSEG	✚ Capacitación a los representantes de los partidos políticos en las mesas receptoras de votación ✚ Participación ciudadana
23.	Septiembre, 1999	Nicaragua	ONU	✚ Plan de estudio, la metodología y el diagnóstico sobre la factibilidad del voto de los nicaragüenses en el extranjero
24.	Noviembre y diciembre, 1999	Zimbabwe	ONU	✚ Evaluación técnica de los preparativos de las elecciones de marzo de 2000
25.	Agosto, 2000	Guatemala	IDEA	✚ Asesoramiento a la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República de Guatemala para elaborar un proyecto de reformas electorales
26.	Septiembre, 2000	Nicaragua ²¹⁵	CSEN	✚ Líquido indeleble
27.	Febrero, marzo abril y junio, 2001	Perú	ONU	✚ Coordinación entre órgano central y entidades descentralizadas ✚ Logística electoral
28.	Marzo, 2001	Nicaragua	CAPEL	✚ Diagnóstico sobre logística electoral en el marco de la celebración de las elecciones generales del 4 de noviembre
29.	Mayo, 2001	Chile	ONG "Participa"	✚ Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación ✚ Monitoreo de medios electrónicos e impresos
30.	Octubre y noviembre, 2001	Perú ²¹⁶	IFES	✚ Educación cívica
31.	Noviembre, 2001	Perú ²¹⁷	JNEP	✚ Educación cívica
32.	Noviembre, 2001	El Salvador	TSES	✚ Evaluación sobre potenciales reformas al sistema electoral

²¹¹ Esta misión de asistencia técnica se da en el marco del Acuerdo Bilateral entre la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia y el IFE

²¹² Esta asistencia se realizó en México, con la participación de legisladores miembros de la Comisión de Modernización Legislativa de Bolivia

²¹³ Esta asistencia se realizó en México, con la participación de funcionarios de Elecciones Canadá.

²¹⁴ Esta asistencia se realizó en México, con la participación del Inspector General del Tribunal Supremo Electoral.

²¹⁵ Esta asistencia se realizó en México, con la participación de funcionarios del Consejo Supremo Electoral.

²¹⁶ Asistencia a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)

²¹⁷ Esta asistencia se realizó en México, con la participación de funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones.

33.	Diciembre, 2001	Colombia	CNEC	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Atención a observadores internacionales ✦ Posicionamiento institucional en el marco de las elecciones legislativas y presidenciales programadas para el 10 de marzo y 26 de mayo de 2002, respectivamente.
34.	Abril y mayo, 2002	Bolivia	ONU	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Coordinación con oficinas descentralizadas ✦ Fiscalización a partidos políticos ✦ Logística, electoral ✦ Registro de electores ✦ Transmisión de resultados preliminares
35.	Abril, 2002	Honduras	Comisión para la Reforma Política de Honduras	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Reforma al sistema
36.	Septiembre, 2002	Guinea Ecuatorial ²¹⁸	PDGE	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Fiscalización a partidos políticos ✦ Logística, electoral ✦ Registro de electores ✦ Educación cívica
37.	Febrero, 2003	Indonesia	IDEA Internacional	<ul style="list-style-type: none"> ✦ Asesoría a diferentes actores encargados del proyecto de reforma electoral sustantiva, de cara a las elecciones generales de 2004²¹⁹

El IFE también ha recibido la visita de representantes de diferentes instancias interesadas en conocer el sistema electoral mexicano y en intercambiar información y experiencias sobre aspectos de la gestión electoral, mismos que se han entrevistado con funcionarios electorales mexicanos especializados. “De 1993 a 2003 el IFE ha recibido y atendido a ciento cincuenta y siete delegaciones internacionales: seis correspondientes a tres países de África (Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial y Sudáfrica), noventa y siete correspondientes a diecisiete países de América, (Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela) veinticuatro correspondientes a ocho países de Europa (Alemania, España, Federación de Rusia, Francia, Italia, Polonia, Reino Unido y República Checa), siete correspondientes a cuatro países de Asia (Corea del Norte, Corea del Sur, Indonesia y Japón) y veintitrés correspondientes a diferentes organismos internacionales (Banco Mundial, IIDH-CAPEL, CIDH, COPPAL, IDEA Internacional, OEA, ONU y la UE)”²²⁰. Las delegaciones que han visitado México para conocer de su sistema electoral pertenecen a diferentes de instancias internacionales y extranjeras: ²²¹

²¹⁸ Asistencia brindada en la ciudad de México.

²¹⁹ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Misiones de Asistencia Electoral Internacional, 1993-2003*, documento oficial. México, 2003, p. 6-11.

²²⁰ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Visitas Internacionales al IFE, 1993-2003*, documento oficial. México, 2003, p. 1

²²¹ *Ibid.* p. 2.

Tipo de instancia	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	total
Autoridades y asociaciones electorales	4	3	3	2	5	1	1	3	3	5	1	31
Compañías que ofrecen servicios electorales	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	4
Entidades de gobierno	3	6	3	5	8	7	3	6	2	2	1	46
Fundaciones e instituciones de investigación política	3	6	2	1	6	3	2	8	0	0	1	32
Instancias de la Unión Europea	0	0	0	0	0	0	1	6	0	0	0	7
Instituciones académicas	0	2	0	0	1	2	1	0	0	1	0	7
Organismos internacionales electorales	1	2	0	0	6	0	1	0	0	0	0	10
Organismos Internacionales Gubernamentales	0	2	0	1	1	0	1	1	1	1	0	8
Organismos Internacionales no Gubernamentales	1	1	0	0	2	0	1	3	0	0	0	8
Partidos políticos	0	0	1	0	1	0	0	1	0	1	0	4
total	12	23	9	9	30	13	11	29	7	11	3	157

Persiguiendo el mismo objetivo el IFE ha recibido hasta 2003 cuarenta y cuatro delegaciones del cuerpo diplomático acreditado en México y entidades de los cinco continentes "nueve países africanos (Angola, Argelia, Egipto, Líbano, Malí, Marruecos, Nigeria, República Árabe Saharaui y Sudáfrica), de veintidós países americanos (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), de dieciocho países asiáticos (Arabia Saudita, China, Corea del Norte, Corea del Sur, Filipinas, India, Indonesia, Irak, Irán, Israel, Japón, Líbano, Malasia, Pakistán, Palestina, Tailandia y Vietnam) de veintisiete países (Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de la Gran Bretaña, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía, Ucrania, Yugoslavia) así como de dos entidades europeas (Comisión Europea y Santa Sede), y de dos países de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda)."²²²

²²² Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales., *Visitas del cuerpo diplomático acreditado en México*, documento oficial. México, 2003, p. 1.

4.3. Misiones de observación electoral

El IFE de ser observado pasó a ser observador internacional de comicios celebrados en países de los cinco continentes. De acuerdo al cuadro que se presenta a continuación podemos señalar que de 1993 a octubre de 2003 el IFE ha participado en 47 misiones de observación electoral en 20 países, 18 de ellos pertenecientes al continente americano, uno al europeo y uno al africano (ver mapas en el anexo 2) : Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Sudáfrica, Uruguay y Venezuela. Las elecciones observadas corresponden a nueve tipos diferentes: generales, legislativas, presidenciales, consultas populares, segunda ronda de elecciones presidenciales, locales, parlamentarias, vicepresidenciales y elección del Parlamento Europeo.

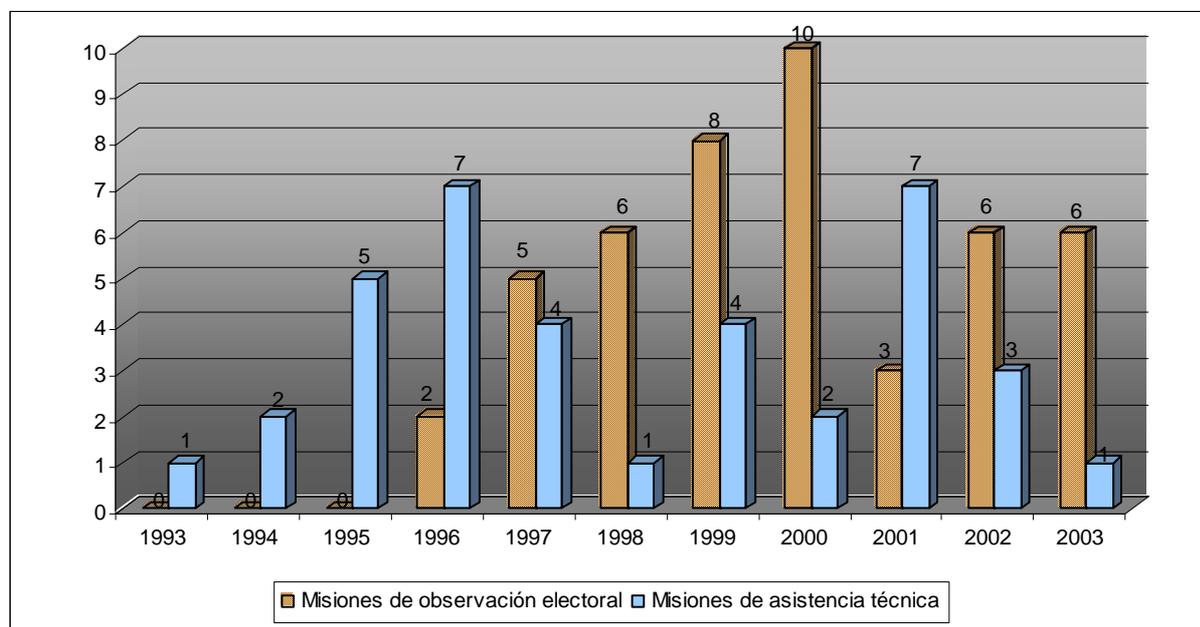
Misiones de observación electoral en las que ha participado el IFE

No	FECHA	PAÍS	INSTITUCIÓN PROMOTORA	TIPO DE ELECCIÓN
1.	Marzo, 1996	España	IIDH/CAPEL	Generales
2.	Octubre, 1996	Brasil	IIDH/CAPEL	Generales
3.	Marzo, 1997	El Salvador	TSES	Legislativas
4.	Octubre, 1997	Argentina	INDRA	Legislativas
5.	noviembre, 1997	Ecuador	TSEE	Legislativas
6.	Noviembre, 1997	Honduras	TSEH	Generales
7.	Diciembre, 1997	Chile	IIDH/CAPEL	Legislativas
8.	Febrero, 1998	Costa Rica	IIDH/CAPEL	Generales
9.	Mayo, 1998	Colombia	IIDH/CAPEL	Presidenciales
10.	Mayo, 1998	Ecuador	TSEE	Presidenciales
11.	Agosto, 1998	Panamá	TEP	Consulta popular
12.	Noviembre, 1998	Venezuela	INDRA	Legislativas
13.	Diciembre, 1998	Puerto Rico	CEEPR	Consulta popular
14.	Marzo, 1999	El Salvador	TSES	Generales
15.	Mayo, 1999	Panamá	TEP	Generales
16.	Mayo, 1999	Guatemala	IIDH/CAPEL	Consulta popular
17.	Junio, 1999	Sudáfrica	CEIS	Generales
18.	Junio, 1999	España	MIE	Parlamento Europeo
19.	Octubre, 1999	Argentina	INDRA	Generales
20.	Octubre, 1999	Uruguay	CEU	Generales
21.	Noviembre, 1999	Guatemala	IIDH/CAPEL	Generales
22.	Enero, 2000	Chile	SEC	Presidenciales
23.	Marzo, 2000	El Salvador	TSES	Legislativas
24.	Marzo, 2000	España	MIE	Generales
25.	Abril, 2000	Perú	ONG ²²³	Generales

²²³ "Transparencia y Defensoría del Pueblo"

26.	Mayo, 2000	República Dominicana	JCERD	Presidenciales
27.	Julio, 2000	Venezuela	CNEV	Generales
28.	Agosto, 2000	Paraguay	TSJEP/IIDH/CAPEL	Vicepresidenciales
29.	Octubre y noviembre, 2000	Estados Unidos	Embajada de los EUA	Generales
30.	Octubre, 2000	Colombia	CNEC/RNECC/ CAPEL	Locales
31.	Noviembre, 2000	Puerto Rico	CEEPR	Generales
32.	Noviembre de 2000	Canadá	EC	Parlamentarias
33.	Abril de 2001	Perú	IIDH/CAPEL	Generales
34.	Junio, 2001	Perú	IIDH/CAPEL	Presidencial
35.	Noviembre, 2001	Honduras	IFES	Generales
36.	Febrero, 2002	Costa Rica	TSECR	Generales
37.	Marzo, 2002	Colombia	CNEC/ RNECC	Legislativas
38.	Mayo, 2002	República Dominicana	IIDH/CAPEL	Legislativas
39.	Mayo de 2002	Colombia	CNEC/ RNECC	Presidenciales
40.	Octubre, 2002	Ecuador	TSEeOr	General
41.	Noviembre, 2002	Estados Unidos	IFES	Legislativas
42.	Marzo, 2003	El Salvador	TSES	Legislativas
43.	Abril, 2003	Paraguay	IFES	Generales
44.	Abril, 2003	Argentina	IIDH/CAPEL	Presidenciales
45.	Mayo, 2003	España	MIE	Locales
46.	Octubre, 2003	Colombia	CNEC/ RNECC	Consulta Popular
47.	Octubre, 2003	Colombia	SyCSA	Locales ²²⁴

MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL Y ASISTENCIA TÉCNICA INTERNACIONALES²²⁵



²²⁴ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Misiones de observación electoral internacional 1993-2003*, documento oficial. México, 2003, p. 5-9.

²²⁵ Cuadro de elaboración propia con base en la información proporcionada por la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE.

4.4. Eventos internacionales organizados por el IFE

La integración y la relación cada vez más estrecha que el IFE ha mantenido con la comunidad electoral internacional ha hecho posible la materialización de diferentes proyectos enfocados a contribuir al estudio de la democracia y los diferentes aspectos de gestión electoral, mediante la creación de espacios informativos, así como de reflexión y análisis, procurando la actualización e intercambio de ideas entre los participantes.

De 1993 a 2003 el IFE ha participado en la organización y promoción de diferentes tipos de eventos internacionales: seminarios, conferencias, conferencias magistrales, talleres, cursos, presentaciones institucionales, congresos y foros.

Algunos de estos eventos internacionales han sido organizados por el IFE de forma unilateral y algunos otros han sido posibles en el plano multilateral en colaboración con diferentes instancias nacionales e internacionales. De igual forma, cabe señalar, que los eventos internacionales han estado dirigidos tanto a público nacional como internacional.

Así, tenemos que de 1993 a 2003 el IFE, ha participado en la organización de 70 eventos internacionales de los cuales 16 han sido seminarios, 11 conferencias, 11 conferencias magistrales, 4 talleres, 9 cursos, 7 presentaciones institucionales, 2 congresos y 10 foros.²²⁶

Entre las instancias nacionales con las que el IFE ha trabajado en la organización de eventos internacionales destaca el TEPJF con el que mantiene una constante y estrecha relación. Ambas instituciones han coorganizado eventos en el plano bilateral y en el multilateral, principalmente en el marco del programa de colaboración con la ONU.

Por otra parte, el IFE ha sido organizador de diferentes eventos internacionales en los que ha compartido responsabilidades con autoridades electorales de otros países, con organismos internacionales dedicados a la cuestión electoral, con fundaciones e instituciones académicas y de investigación política, con organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, entre los que destacan Elecciones Canadá, el Ministerio del Interior de España el Centro de Asesoría y

²²⁶ Datos proporcionados por la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE.

Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), IDEA Internacional y la Organización de las Naciones Unidas

A continuación se presenta un cuadro resumen elaborado con base en la información proporcionada por la Coordinación de Asuntos Internacionales sobre los eventos organizados por el IFE de 1993 a 2003 que incorpora la fecha, el país sede, las instancias organizadoras y el evento internacional en cuestión.

Eventos internacionales organizados por el IFE de 1993 a 2003

#	Fecha	EVENTO INTERNACIONAL
1	Septiembre, 1993	Seminario IFE-CAPEL-Fundación Friedrich Naumann Stiftung
2	Abril, 1994	Conferencia Trilateral sobre Sistemas Electorales Canadá-Estados Unidos-México
3	Mayo, 1995	II Conferencia Trilateral sobre Sistemas Electorales Canadá-Estados Unidos-México
4	Mayo, 1996	III Conferencia Trilateral sobre Sistemas Electorales Canadá-Estados Unidos-México
5	Junio, 1996	Conferencia El Sistema Electoral de los Estados Unidos de América y las próximas elecciones presidenciales, dicatada por Danny Mc Donald, Comisionado Federal Electoral de los Estados Unidos de América (FEC)
6	Julio, 1996	III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales
7	Abril, 1997	Taller UNICEF sobre Participación Infantil en Procesos Electorales
8	Mayo, 1997	Curso sobre Técnicas de Observación Electoral
9	Junio, 1997	Ciclo de conferencias sobre temas electorales de actualidad Primera conferencia: Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales
10	Junio, 1997	Ciclo de conferencias sobre temas electorales de actualidad Segunda conferencia: Justicia y resolución de conflictos electorales
11	Junio, 1997	Ciclo de conferencias sobre temas electorales de actualidad Tercera conferencia: Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación
12	Junio, 1997	Presentación del programa y resultados Elecciones infantiles, 6 de julio de 1997: la democracia y los derechos de los niños desarrollado por IFE y UNICEF
13	Junio, julio, 1997	Programa informativo para visitantes extranjeros
14	Agosto, 1997	Taller Internacional sobre Metodología de la Observación Electoral
15	Marzo, 1998	III Congreso Internacional de Derecho Electoral
16	Julio, 1998	Taller Transiciones a la democracia en perspectiva comparada a cargo del Dr. Eusebio Mujal
17	Agosto, 1998	Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero
18	Septiembre, 1998	Conferencia Trilateral Canadá- Estados Unidos- México sobre el Voto en el Extranjero
19	Octubre, 1998	Seminario sobre la Construcción de las Instituciones para la Democracia en América Latina
20	Noviembre, 1998	Foro sobre Educación Cívica y Cultura Política
21	Noviembre, 1998	Seminario Internacional sobre participación de Niños y Jóvenes en Procesos Cívicos Electorales
22	Febrero, 1999	Seminario Internacional Partidos Políticos, Medios de Comunicación y el Proceso Democrático
23	Marzo, 1999	Conferencia magistral Tendencias recientes en el desarrollo de los sistemas

		electorales, dictada por el Dr. Dieter Nohlen
24	Marzo, 1999	Presentación del CD ROM Manual para la Observación Electoral
25	Marzo, 1999	Presentación del libro Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina, a cargo del Dr. Dieter Nohlen y el Dr. Daniel Zovatto
26	Mayo, 1999	Presentación del CD ROM Manual para la Observación Electoral
27	Mayo, 1999	Taller Internacional sobre Organismos Electorales como Instituciones de Gobernabilidad
28	Junio, 1999	Conferencia magistral Los retos de la democracia en América Latina: posibilidades y supervivencia dictada por el Dr. Scott Mainwaring
29	Agosto, 1999	Conferencia magistral La crisis de las ideologías y la tercera vía, dictada por el Dr. Rocco Buttiglione
30	Septiembre, 1999	Seminario Evaluación y Servicio Civil de la modernización de organizaciones públicas
31	Septiembre-octubre, 1999	Conferencia Internacional Fortalecimiento de la Democracia a través de la Educación Cívica
32	Octubre, 1999	Seminario Internacional Sistemas de Justicia Electoral: evaluación y perspectivas
33	Octubre, 1999	Presentación del CD ROM Manual para la Observación Electoral
34	Octubre- noviembre, 1999	Seminario Internacional Cobertura Periodística de Procesos Electorales en Sociedad de Transición
35	Noviembre, 1999	IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia
36	Diciembre, 1999	Foro los Medios de Comunicación en el marco del Proceso Electoral del año 2000
37	Diciembre, 1999	Conferencia La nueva gestión pública: una perspectiva internacional, dictada por el Dr. Michael Barzelay, Profesor en Gestión y Gobierno de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres
38	Febrero, 2000	Programa de información electoral para formadores de opinión pública
39	Marzo, 2000	Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales: Perspectivas Comparadas en México, Centroamérica y República Dominicana
40	Abril, 2000	Foro para la discusión de las plataformas electorales de los partidos políticos y coaliciones
41	Abril-mayo, 2000	Curso de Formación Judicial Electoral (primera etapa)
42	Mayo-junio, 2000	Curso sobre Técnicas de Observación Electoral
43	Junio, 2000	Foro Las campañas en los medios de comunicación
44	Junio, 2000	Seminario sobre Biocracia
45	Junio-julio, 2000	Programa informativo para visitantes extranjeros
46	Junio-julio, 2000	Foro de Intercambio informativo. Proceso electoral federal 2000
47	Agosto, 2000	Conferencia magistral Democracia, Alternancia, Elecciones, dictada por el Dr. Michelangelo Bovero
48	Octubre, 2000	Presentación de la segunda edición del Diccionario Electoral editado por el Centro de Asesoría y promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos
49	Noviembre, 2000	Encuentro de Conclusiones sobre la Cobertura del Proceso Electoral Mexicano de 2000
50	Noviembre, 2000	Conferencia sobre Financiamiento de los partidos políticos dictada por el Dr. Jorge Malem Seña
51	Enero, 2001	Conferencia Magistral Sistemas internacionales en perspectivas comparad, dictada por Giovanni Sartori
52	Junio, 2001	Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Político-Electoral: reto de la democracia
53	Julio, 2001	II Curso de Formación Judicial Electoral. Elecciones y Justicia en México y España
54	Septiembre, 2001	Conferencia Magistral, Teoría de la democracia: dos perspectivas

		comparadas, dictada por el Dr. Michelangelo Bovero y Luigi Ferrajoli,
55	Octubre, 2001	Curso sobre el Proceso Electoral en Chiapas
56	Octubre, 2001	Curso sobre Materia Procesal Electoral
57	Noviembre, 2001	Conferencia Magistral Reforma Electoral en el Uruguay y sus Efectos sobre el Sistema de Partidos y las Relaciones de Gobierno, dictada por Jorge Lanzaro
58	Abril, 2002	Conferencia México contra la corrupción
59	Junio, 2002	III Curso de Formación Judicial Electoral México- España
60	Julio, 2002	Conferencia Globalización y Estado de Derecho dictado por el del Dr. Ermanno Vitale
61	Noviembre, 2002	IV Congreso Internacional de Derecho Electoral
62	Febrero, 2003	Seminario sobre Transición y Consolidación Democrática: El Contexto Internacional y la Experiencia Mexicana
63	Marzo, 2003	II Conferencia de la Red Mundial de Organismos Electorales
64	Abril, 2003	Seminario El voto razonado: plataformas electorales 2003,
65	Mayo, 2003	Primer Curso Iberoamericano sobre Justicia Electoral.
66	Julio, 2003	Foro de Reflexión y Análisis. Elecciones del 6 de julio de 2003 (Visitantes extranjeros)
67	Septiembre, 2003	Seminario Internacional de Líderes del Programa de Intercambio Civitas
68	Octubre, 2003	Presentación del libro Dinero y contienda político-electoral
69	Octubre, 2003	Seminario sobre Encuestas y Elecciones. México 2003
70	Noviembre, 2003	Seminario Perspectivas de la normalidad democrática electoral en México ²²⁷

Adicionalmente, cabe hacer mención que en el marco de la cooperación internacional, los actores de los principales circuitos y redes internacionales de organismos y autoridades electorales constantemente procuran la creación de espacios informativos y de reflexión en donde se reúnen los especialistas e interesados en el estudio y organización de los diferentes y muy diversos tópicos que integran la gestión electoral, para compartir sus conocimientos y experiencias.

De 1993 a 2003 el IFE ha atendido múltiples invitaciones para participar no sólo como receptor de la lluvia de ideas que en esos espacios se genera, sino también contribuyendo con los aportes que su experiencia le permite realizar al resto de los integrantes de la comunidad internacional dedicada a asuntos electorales, en un acto de reciprocidad en el marco de la cooperación internacional.

Finalmente, hemos de señalar que el IFE ha participado como asistente en 26 eventos internacionales y ha participado como ponente en 65. En total participó en 91

²²⁷ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Eventos internacionales organizados por el IFE de 1993 a 2003*, documento oficial. México, 2003, pp. 8-15.

eventos internacionales: 26 seminarios, 14 conferencias, 4 talleres, 7 cursos, 4 congresos y convenciones, 14 foros y 22 reuniones internacionales.²²⁸

4.5. Visitantes Extranjeros

En 1994 mediante una la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de ese año se faculta al Consejo General del IFE para que:

(...) en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios con que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas (...).²²⁹

Con base en esta enmienda durante la celebración de los comicios de 1994, 1997, 2000 y 2003, el IFE ha recibido bajo la figura de visitante extranjero a aquellas personas físicas extranjera interesadas en conocer sobre el proceso electoral federal debidamente acreditadas para tal efecto por el Consejo general del IFE.

Previamente a cada proceso, el IFE ha hecho pública una convocatoria para que los interesados en participar como visitantes extranjeros gestionen su acreditación en el tiempo y forma establecidos por la autoridad electoral mexicana. Dicha convocatoria se dirige a organismos internacionales o regionales, gobiernos, órganos legislativos, organismos depositarios de la autoridad electora, partidos, organizaciones políticas, instituciones académicas y de investigación de otros países, así como a organismos especializados en actividades de cooperación o asesoría electoral, asociaciones no gubernamentales afines, entre otros.

Principales apoyos a las actividades de los visitantes extranjeros.	Principales obligaciones de los visitantes extranjeros.
Celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales, con el propósito de obtener orientación o información explicativas sobre las normas, instituciones y procedimientos electorales mexicanos.	No inmiscuirse de manera alguna en los asuntos políticos del país.
Celebrar reuniones con representantes o candidatos de los partidos políticos para obtener información	No interferir de modo alguno en las actividades de la autoridad electoral de los partidos políticos y sus candidatos y de los ciudadanos mexicanos. Realizar sus actividades de manera seria,

²²⁸ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Participación del IFE en eventos internacionales*, documento oficial. México, 2003, p. 2.

²²⁹ Instituto Federal Electoral, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*. México, 2003, p. 277.

<p>respecto a sus organizaciones y programas siempre y cuando cuenten con su consentimiento expreso.</p> <p>Celebrar reuniones con representantes de agrupaciones políticas para obtener información respecto a su organización y actividades siempre y cuando cuenten con su consentimiento expreso.</p>	<p>respetuosa y responsable.</p> <p>Cumplir en todo tiempo y lugar con las leyes mexicanas y demás disposiciones legales aplicables durante su estancia en el país.²³⁰</p>
---	---

De acuerdo a la información proporcionada por la Coordinación de Asuntos Internacionales, en 1994 el IFE acreditó a 943 visitantes extranjeros provenientes de 34 diferentes países²³¹, en 1997, 344 visitantes extranjeros provenientes de 30 países, en 2000, 870 visitantes extranjeros provenientes de 58 países y en 2003, 180 visitantes extranjeros provenientes de 32 países.

VISITANTES EXTRANJEROS RECIBIDOS EN EL IFE CON MOTIVO DE LA CELEBRACIÓN DE ELECCIONES FEDERALES EN 1997, 2000 Y 2003						
Continente	1997	No. de visitantes por país	2000	No. de visitantes por país	2003	No. de visitantes por país
África	Kenia	1	Angola	1		
			Mozambique	1		
			Níger	1		
			Nigeria	6		
			Sudáfrica	10		
Subtotal	1 país	1 visitante	5 países	19 visitantes	0	0
América	Argentina	4	Antigua y Barbuda	1	Argentina	5
	Belice	1	Argentina	16	Bolivia	1
	Brasil	1	Belice	2	Brasil	9
	Canadá	46	Bolivia	11	Canadá	7
	Colombia	2	Brasil	11	Colombia	3
	Costa Rica	9	Canadá	70	Costa Rica	5
	Chile	2	Colombia	18	Cuba	2
	Ecuador	3	Costa Rica	13	Chile	7
	El Salvador	10	Cuba	8	Ecuador	5
	EUA	197	Chile	20	El Salvador	2
	Guatemala	2	Ecuador	4	Estados Unidos	61
	Honduras	1	El Salvador	10	Guatemala	4
	Nicaragua	7	Estados Unidos	415	Haití	1
	Panamá	3	Guatemala	22	Honduras	2
Paraguay	1	Haití	2	Nicaragua	5	

²³⁰ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Atención a visitantes extranjeros*, documento oficial. México, 2003, p. 2.

²³¹ En 1994 el IFE acreditó a 943 visitantes extranjeros provenientes de 34 diferentes países. En esa ocasión, los países más representados fueron los Estados Unidos de América con 520 ciudadanos, Canadá con 59 ciudadanos y Argentina con 25 ciudadanos. La recepción de los visitantes extranjeros en 1994 estuvo coordinada por la Secretaría Ejecutiva del Instituto y a partir de 1997 la Coordinación de Asuntos Internacionales (CAI) tiene a su cargo acreditar y atender a los visitantes extranjeros.

	Puerto Rico	8	Honduras	5	Panamá	1
	Uruguay	5	Jamaica	2	Paraguay	12
	Venezuela	5	Nicaragua	12	Perú	6
			Panamá	8	República Dominicana	4
			Paraguay	4	Santa Lucía	2
			Perú	18	Uruguay	1
			República Dominicana	9	Venezuela	9
			Santa Lucía	1		
			Uruguay	7		
			Venezuela	19		
Subtotal	18 países	307 visitantes	25 países	708 visitantes	22 países	154 visitantes
	Japón	4	Bangladesh	2	India	3
			China	2	Indonesia	2
			India	1	Japón	3
			Japón	7		
			Líbano	1		
			Nepal	2		
			Palestina	1		
			República de Corea	1		
			Singapur	3		
			Tailandia	2		
Subtotal	1 país	4 visitantes	10	22 visitantes	3 países	8 visitantes
	Alemania	8	Alemania	10	Alemania	3
	Austria	1	Austria	5	Bélgica	1
	Dinamarca	1	Bélgica	1	España	6
	España	4	Dinamarca	2	Francia	5
	Finlandia	1	España	37	Holanda	1
	Francia	3	Finlandia	4	Italia	1
	Italia	1	Francia	11	Ucrania	1
	Polonia	1	Gran Bretaña	6		
	Suecia	1	Holanda	6		
	Reino Unido	11	Italia	11		
			Polonia	2		
			Portugal	2		
			Rumania	1		
			Rusia	2		
			Suecia	3		
			Suiza	1		
			Yugoslavia	1		
Subtotal	10 países	32 visitantes	17 países	105 visitantes	7 países	18 visitantes
Oceanía			Australia	6		
Subtotal	0	0	1 país	6 visitantes	0	0
Total	30 países	344 visitantes	58 países	860 visitantes	32 países	180 visitantes ²³²

²³² *Ibid.*, pp. 7-8.

4.6. Estudios electorales y publicaciones

Atendiendo al interés de la comunidad internacional por conocer el sistema electoral mexicano y con base en la idea de que la consolidación de un gobierno democrático debe ir acompañado de la formación de una “sociedad informada y consciente de los derechos y libertades conquistados, una sociedad que aprenda y ejerza los valores y principios democráticos, una sociedad participativa y propositiva, pendiente de los asuntos de interés público, esto es, una sociedad que conozca la democracia para poder vivir en ella”²³³, el IFE se ha dedicado a la investigación, estudio y análisis de temas electorales de interés en el ámbito nacional e internacional y a la publicación de los mismos, así como de otros materiales como las memorias de eventos internacionales en los que ha participado como organizador, o referentes a momentos importantes en las relaciones internacionales de la autoridad electoral mexicana como lo fue su ingreso a la UNIORE, entre otros.

En este sentido se han desarrollado materiales informativos sobre el sistema electoral mexicano en español e inglés, mismos que han sido distribuidos durante los comicios federales de 1994 a 2003 a público nacional y extranjero.

Asimismo, se han desarrollado trabajos de investigación y estudios comparados sobre diferentes aspectos electorales “con el objeto de contribuir al conocimiento y difusión de la información desde una perspectiva comparada haciéndola llegar a manos de aquellas instancias de la comunidad nacional e internacional a las que pueda servirles para obtener algunas experiencias aplicables a su sistema, así como para dimensionar la magnitud, retos y complejidades de la problemática que cada uno presenta respecto a la temática abordada y consecuentemente sirva como punto de referencia para asumir una posición o participar en un proceso de toma de decisión y así mejorar la administración de las elecciones.”²³⁴ Entre estos estudios destacan los referentes al voto en el extranjero. Por otra parte, cabe destacar la participación del IFE en diferentes proyectos internacionales como el proyecto Administración y Costo de

²³³ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Publicaciones*, documento oficial. México, 2003, p. 1.

²³⁴ Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Investigaciones y Estudios Electorales 1993-2003*, documento oficial. México, 2003, p. 4.

Elecciones²³⁵, el proyecto sobre la Colección Informativa sobre Procesos Electorales²³⁶ y el proyecto sobre el Panorama de Hechos y Tendencias Electorales Relevantes en las Américas del Servicio Internacional de Noticias Electorales²³⁷.

En el catálogo de publicaciones de la Coordinación de asuntos Internacionales del IFE se encuentran, entre otros, los siguientes temas:

1. El Régimen Electoral Mexicano y las Elecciones Federales, 1994, 1997, 2000 y 2003 (The Mexican Electoral Regime and the Federal Elections)
2. Ingreso del IFE y del TFE a la Unión Interamericana de Organismos Electorales
3. Análisis del Sistema Electoral Mexicano: Informe de un Grupo de Expertos (Analysis of the Mexican Electoral System: Report by a Group of Experts)
4. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero
5. Conferencia Trilateral, Canadá, Estados Unidos y México, sobre el Voto en el Extranjero
6. El Voto en el Extranjero, Estudio Comparado
7. Estudio Comparado sobre el Voto en el Extranjero (Compared Study on Voting Abroad)
8. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina
9. Guía para la Observación Electoral (Guide for Observing Elections, Guide pour l'Observation des Elections)
10. Partidos, Medios de Comunicación y el Proceso Democrático
11. Dinero y Contienda Político- Electoral: Retos de la Democracia

²³⁵ ACE es una iniciativa de Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electora (IDEA Internacional), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Es una fuente de información integral sobre la administración electoral, que presenta las ventajas y desventajas de distintas aplicaciones electorales, así como las implicaciones administrativas y factores de costo relativas a esas aplicaciones. Actualmente ACE puede consultarse en inglés, español y francés y se está trabajando en la traducción al ruso y árabe. (www.aceproject.org)

²³⁶ EPIC es un proyecto desarrollado conjuntamente por IDEA Internacional, IFES y ONU. Es una fuente de información sobre como se organizan elecciones en distintos países del mundo que ofrece a cualquier país que pretende mejorar la organización de sus elecciones información para tomar la mejor opción posible en su manejo y administración. (www.epicprojetc.org, en inglés, francés y español)

²³⁷ La base de datos Panorama de Hechos y Tendencias Electorales Relevantes en las Américas es un proyecto del IFE y el Tribunal Electoral de Panamá, concentra información sobre las principales noticias electorales de diferentes partes del mundo en el llamado Servicio Internacional de Noticias Electorales (SINE) y es distribuido a nivel internacional

Conclusiones

A partir del siglo V a.C. cuando por primera vez se concibió en Grecia, como la mejor forma de gobierno, aquella en la que sus ciudadanos – con las pertinentes limitaciones que la ciudadanía de la Grecia clásica representa a la luz de los conceptos más modernos de democracia- se consideraran iguales ante la ley y tuviesen capacidad para gobernarse a si mismos, la democracia, como todo sistema social y por tanto dinámico, ha integrado a través de su evolución histórica-conceptual diferentes elementos, normas e instituciones, que en principio no existían, o bien, curiosamente se consideraban ajenas e incluso parte de otros sistemas, mismos que ahora resultan inseparables y son parte medular del que sigue siendo en términos simples y sin mayores adjetivaciones o consideraciones específicas de índole espacial o temporal, el gobierno del pueblo.

La puntual revisión realizada sobre esta evolución, desde la democracia clásica hasta la representativa, nos permite advertir con claridad los cambios en el contenido de su concepto. En este sentido, podemos destacar la integración de los principales elementos que hoy componen un régimen democrático y advertir su clara transformación.

Asimismo, sabemos que la democracia representativa del siglo XX y XXI se construyó, desarrolló y tomo su forma actual mediante la extensión progresiva de las libertades y derechos humanos, civiles y políticos.

De esta forma, volviendo al punto de partida de esta investigación en el que nos preguntamos el contenido del concepto actual de democracia y con base en la reconstrucción histórica de su configuración y evolución podemos decir que a pesar de que la democracia suele adjetivarse en referencia a sus componentes principales o históricos es esencialmente representativa, formal y liberal:

1) Representativa, en tanto las decisiones colectivas no son tomadas directamente por sus componentes sino por personas elegidas para este fin, es decir la participación de los ciudadanos en el poder político se garantiza particularmente en el derecho de elegir representantes y de ser elegidos como tales mediante la garantía del sufragio universal a sus ciudadanos y la existencia de instituciones de gobierno integradas con cargos de elección popular.

2) Formal, porque a pesar de encontrar su base en un conjunto de derechos y libertades, que un sistema de esta naturaleza debe perseguir y procurar, se concibe en la mayoría de sus referencias y acepciones como un conjunto de fórmulas, medios o reglas de procedimiento, así como de elementos e instancias con los que un Estado debe contar para garantizar o alcanzar en la mayor medida de lo posible los elementos sustanciales de esta forma de gobierno. Democracia formal y sustancial confluyen en el gobierno representativo sin embargo, por lo que se puede apreciar de forma pragmática, creemos que se da más peso a la primera por ser más calificable o medible y por que su existencia en sí misma, implica la persecución de los ideales y fundamentos sustanciales.

De allí que en la teoría se expliquen las faltas de la democracia afirmando que no es posible un sistema que cumpla 100% con la fórmula, pero entre más cumpla un Estado con un mayor número de requerimientos, más podrá aproximarse al ideal de gobierno, esto es, la democracia formal conduce o permite el mayor acercamiento a la democracia sustancial.

3) Liberal, por ser producto del liberalismo político, es decir de la lucha por las libertades civiles del siglo XVIII y el pensamiento liberal del siglo XIX que esencialmente se traduce en la conciliación de dos principios básicos, la libertad y la igualdad, es decir, la libertad del individuo con la igualdad en la sociedad. Sin la búsqueda de la libertad personal, de opinión, de expresión, participación, entre otros ideales, no sería posible el diseño y creación de los métodos, procesos, procedimientos o reglas para decidir de la democracia formal.

Esencialmente así se configura la democracia, los elementos y complejidad con que cuenta son producto de su carácter dinámico y evolución histórica. A partir de estos aspectos podemos decir que lo que en la práctica se considera y se persigue por los estados, es un sistema de gobierno en el que todos los ciudadanos participen en igualdad de condiciones estableciendo reglas y procedimientos para escoger a los representantes que van a tomar las decisiones de gobierno en su nombre y cuyos destinatarios de sus implicaciones son ellos mismos. En este sentido son las elecciones mediante el sufragio universal, la institución fundamental de este sistema de gobierno que permite tal participación ciudadana.

Por eso cuando hablamos de sistemas democráticos actualmente, relacionamos automáticamente la idea con la de sistemas electorales, como si se tratará de un solo tema, nos referimos de inmediato al electorado, a las instituciones con cargos de elección popular, a la participación ciudadana, a la libertad de expresión y muchos más elementos involucrados en procesos electorales.

Ahora bien, más allá de la teoría y del fenómeno de evolución y transformación del contenido de su concepto, advertimos un fenómeno relativamente reciente alrededor de la democracia representativa de los siglos XX y XXI, este es la revaloración de esta forma de gobierno en el contexto del llamado nuevo orden mundial. En principio podemos decir que fue el fin de la guerra fría y la consecuente reestructuración del sistema internacional lo que hizo posible, entre otras cosas, que la democracia se posicionara en un lugar privilegiado y goce del mayor prestigio.

Dos situaciones principales hacen evidente este fenómeno: 1. se considera la mejor o más recomendable forma de gobierno y, como tal, se aborda en todos los niveles y medios académicos, políticos y civiles, a nivel interno e internacional; y 2. se ha expandido y adoptado en la mayoría de los estados del sistema internacional con una cobertura sin precedentes en la historia.

Respecto al primer planteamiento tenemos que pese a los diferentes enfoques sobre el orden internacional, es inminente que a partir del retiro de una de las potencias -URSS, 1989- de la confrontación bipolar, ésta dejó de tener sentido y por tanto dejó de existir dando paso a un nuevo orden mundial. El “triumfo” del bloque occidental, también significó el triunfo de la economía de mercado de lo que ha resultado el desplazamiento de los criterios puramente políticos o ideológicos dando paso al ámbito económico. En términos generales, la reestructuración se ha traducido en un sistema que combina la unipolaridad política en manos de Estados Unidos de América y la multipolaridad económica protagonizada por los principales países desarrollados, dejando al margen al resto de los países.

De allí que el predominio del factor económico aunado al vacío ideológico que el fin de la rivalidad este-oeste dejó, así como la disparidad en el peso de los actores internacionales han conducido a la comunidad internacional a la adopción de diferentes valores y principios que actúan como factores de cohesión, ayudan a contrarrestar

dicho vacío ideológico y permiten la existencia de proyectos y objetivos “comunes”, que contrarresten los posibles puntos de conflicto.

En este sentido, los principales temas de la agenda internacional de la posguerra fría contienen esos supuestos valores compartidos de la cultura occidental destacando entre ellos la promoción de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la libertad de mercado.

Estados Unidos y los países desarrollados que promueven esta agenda internacional fomentan la idea de que los temas que la componen son asuntos de seguridad internacional. Pero además se han auto nombrado calificadores o certificadores del apego del resto de los países a dicha agenda, siendo Estados Unidos el primero que ha asumido este papel.

Entonces podemos decir que la democracia en el nuevo orden mundial contrarresta el vacío ideológico que dejó el conflicto bipolar y es el sistema político que completa el trinomio mencionado -con derechos humanos y libre mercado- el cual les interesa conservar y promover a los sistemas capitalistas en la cúpula del poder político-económico internacional. Es por ello que muchos gobiernos buscan por medio de la democracia legitimar su poder ante sus ciudadanos, pero también ante la comunidad internacional, con el objeto de lograr tratos comerciales y ayudas económicas que les proporciona el hecho de ser democráticos.

Sin embargo, si bien es cierto que la democracia se consolida como valor universal en el nuevo orden mundial impulsado por las principales potencias movidas por sus propios intereses, no podemos olvidar la antesala que le brinda el sistema y marco legal internacional de derechos humanos cada vez más especializado en derechos democráticos, que se comenzó a construir al fin de la segunda guerra mundial en 1945.

En este orden de ideas y continuando con el segundo planteamiento sobre la revaloración de la democracia, podemos decir que ésta no hubiera sido posible sin la previa existencia de la comunión entre la mayoría de las naciones acerca de procurar los principios democráticos, expresada en reiteradas ocasiones desde la década de los cuarenta. Cuenta de ello dan las diferentes disposiciones internacionales y regionales que integran el marco legal internacional sobre derechos humanos y democracia.

La promoción de la democracia en el sistema internacional, como parte central de la cooperación entre naciones, nace de la constante preocupación de la comunidad internacional por mantener la paz. En este sentido, es muy importante destacar que originariamente los principios democráticos se contemplaron en el marco del respeto y observancia de los derechos humanos, considerados prioritarios para que mejoren las condiciones para la paz y la seguridad, así como para el desarrollo económico y social, de acuerdo a lo estipulado en la Carta de las Naciones Unidas de 1945.

A partir de entonces, las expresiones de la comunidad internacional acerca de los derechos políticos y civiles inherentes a las libertades de la democracia, se han formalizado en un conjunto de disposiciones jurídicas internacionales compuesto de declaraciones, convenciones, pactos, resoluciones, cartas y protocolos que antes del fin del orden bipolar se caracterizaron por ser de orden internacional y posteriormente, a partir de la reconfiguración del sistema internacional y el consecuente posicionamiento de la democracia en un lugar privilegiado, se regionalizaron y especializaron.

En el nuevo orden mundial, la inminente consolidación de los derechos humanos, así como la generalizada idea de “triumfo” de la democracia, dio como resultado que una gran parte de la comunidad internacional expresara y de manera más específica, en todos y cada uno de los mecanismos creados a partir del fin de dicha etapa, su convicción de conceder a la promoción de los gobiernos democráticos un lugar primordial en su agenda de cooperación internacional para la paz y seguridad internacionales y el firme propósito de destinar recursos y programas a la promoción y consolidación de esta forma de gobierno y, más aún, de prever mecanismos de acción colectiva en caso de que se produjera una interrupción, irregularidad o inexistencia del proceso político institucional democrático en cualquiera de los estados del orbe.

En este sentido, los principios democráticos pasan de un plano, llamémosle secundario, en el sentido de que se enlistaban junto con otros derechos humanos, a uno fundamental, indispensable para la dignidad humana en cuanto, se cree, permite la realización plena del resto de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, incluido el derecho al desarrollo. Esto es, la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad

democrática y la democracia es indispensable para garantizar el respeto de dichos derechos.

De allí que el binomio democracia- derechos humanos sea indivisible y a nuestro parecer es lo que mejor responde en términos ideales a la pregunta que nos hemos planteado desde el inicio de la investigación, ¿por qué se considera la democracia como la forma más recomendable de gobierno?

De acuerdo a José Thompson, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, quien nos concedió una entrevista²³⁸, la relación entre sistema de gobierno democrático y derechos fundamentales de los individuos, expresada en los diferentes mecanismos internacionales de los que hemos hablado debe trascender la forma de elegir a los gobernantes para tornarse en una cuestión relacionada con su propia legitimidad. Es decir, que si el fin mismo de la democracia no es solamente el ejercicio de un sistema de gobierno, sino también el bienestar de sus ciudadanos –así expresado por las luchas liberales del siglo XVIII- debe contemplar la observancia de los derechos humanos. El objetivo es que lo anterior garantice el respeto a la dignidad humana en todos los sentidos, que el gobierno democráticamente elegido provea a la comunidad de los elementos necesarios para su desarrollo humano, educación, salud, seguridad social, trabajo, etcétera.

Los derechos humanos implican más que libertades: una democracia que no aprenda a afrontar los problemas de la pobreza y la falta de oportunidades económicas no está llenando su cometido" (...) "El voto, el sistema electoral y la institucionalidad son factores sine qua non para que pueda hablarse de democracia pero no basta para asegurar la participación política y menos aún el buen gobierno que debe volver siempre sobre la consideración de sus fines en busca del bienestar de quienes están bajo su mando."²³⁹

Es decir, el punto es que la democracia vaya más allá de su concepto formal y no se convierta en, como señala Thompson, una simple sucesión de elites políticas que solo vean por sus intereses, sino que la ciudadanía pueda ver beneficiados los suyos.

²³⁸ IIDH-CAPEL, julio de 2004, San José de Costa Rica.

²³⁹ José Thompson. *Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2003, p. 17-18

En la práctica, el desafío también implica construir instituciones legislativas y judiciales que protejan los derechos humanos y generen un espacio para un debate político vigoroso pero pacífico; una fuerza policial que garantice calles y fronteras seguras; un poder descentralizado para que la gente en cada localidad pueda movilizarse para asegurar escuelas con maestros bien capacitados y hospitales con equipo y medicamentos apropiados; una floreciente sociedad civil y una prensa libre que participen plenamente en la profundización de la democracia y estén a la vanguardia de la lucha contra la corrupción y la mala administración de los gobiernos y empresas por igual.²⁴⁰

Sobre este mismo punto, Roberth Dahl argumenta en teoría que la democracia tiene ventajas sobre otras formas de gobierno porque garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no pueden garantizar, asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier alternativa factible a la misma, sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa existente y sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política. Al proteger la dignidad humana y procurar el bienestar de los ciudadanos garantiza la estabilidad interna, pero además nos dice que es muy poco probable que las democracias representativas se hagan la guerra entre sí y que los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos en general. Huntington nos señala también algo al respecto:

(...) la expansión de la democracia tiene implicaciones para las relaciones internacionales. Históricamente, las democracias han llevado a cabo guerras tan a menudo como los países autoritarios. Los países autoritarios han luchado contra los democráticos, y han luchado unos contra otros, desde principios del siglo XIX hasta 1990. Sin embargo, las democracias, con algunas excepciones sin importancia, no luchan contra otras democracias. En la medida en que este fenómeno continúe, la expansión de la democracia significa la expansión de una zona de paz en el mundo. Sobre la base de la experiencia del pasado, un mundo decididamente democrático es casi un mundo relativamente libre de violencia internacional. (...) Por otra parte, un mundo permanentemente dividido es casi un mundo violento²⁴¹

En este sentido podemos decir que una democracia sana y en la mayor medida de lo posible funcionando conforme a derecho, es la forma más recomendable de gobierno

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ Huntington, *op. cit.*, p.39.

por que es la que más puede garantizar, partiendo del respeto a los derechos y dignidad humanos, la seguridad individual, la seguridad colectiva nacional e internacional.

Lo anterior se refleja en el fenómeno a nivel internacional de expansión de la democracia; a partir de procesos de liberalización y democratización, y en total coherencia con la expresión del ideal democrático en los mecanismos internacionales, la mayoría de los países han experimentado procesos de transición a gobiernos democráticos desde la década de los setenta que se conoce en términos de transformaciones políticas como la tercera ola de democratización.

Sobre este último punto del planteamiento sobre la revaloración de la democracia nos interesa enfatizar en las siguientes consideraciones del proceso de expansión que lo sintetizan:

- Comenzó antes del fin de la Guerra Fría y en los ochenta se comenzó a generalizar el fenómeno, dando paso a un cambio de dimensiones mundiales.²⁴²
- De acuerdo a Samuel Huntington de 1974 a 1990 cerca de treinta países pasaron del autoritarismo a la democracia y aproximadamente veinte más se vieron influenciados por la ola. Señala que en 1973, de 122 estados independientes, 92 no eran democráticos y solo 30 (24.6%) eran democráticos y en 1990, de 129 estados independientes, 71 no eran democráticos contra que 58 (45%) que si lo eran.
- La tercera ola democratizadora no concluye en 1990, de 1990 a 2003 se anexaron 45 países más que, sumados a los 30 contemplados en el periodo estudiado por Huntington (1974-1990), nos da un total de 75 transiciones democráticas en la tercera ola.

Lo anterior confirma el alcance de la tercera ola sobre cuatro continentes, lo que nos permite decir que este proceso de cambio político democrático internacional ha alcanzado un nivel sin precedente. También resulta interesante señalar que el fenómeno presenta una dimensión global, sin embargo los países que se insertan en él

²⁴² En términos geográficos, la tercera ola tiene origen en Europa mediterránea en la década de los setenta, después se expande en América Latina desde esa década y durante los ochenta en particular y, a partir de la caída de la Unión Soviética, a finales de los ochenta, se extiende en el Centro y Este de Europa -paso de regímenes específicamente comunistas a democráticos-. No obstante, con menor impacto, también se advierten procesos de democratización en algunos países de Asia y África en la tercera ola.

pertenecen a regiones totalmente diferentes, como también lo son el desarrollo social, el desarrollo económico y la herencia cultural que los caracteriza.

En general, el sistema internacional ha adoptado el ideal democrático como un valor universal y los procesos de cambio político en esa dirección como una necesidad. Un país que introduce un sistema electoral transparente y legítimo es, ante los ojos de la comunidad internacional, un país en transición democrática. La posibilidad de que los ciudadanos elijan libremente y en igualdad de condiciones a sus gobernantes es la mejor manera de dar legitimidad a un régimen.

En este contexto, abordamos el caso de México, segundo eslabón de la investigación; que, como parte del sistema internacional, también se ha ocupado y ha experimentado un proceso de democratización.

En principio y con relación a la hipótesis central, podemos sostener que fue además de la revaloración de la democracia en el nuevo orden mundial, la transformación del sistema político electoral mexicano en las últimas tres décadas, lo que hizo posible que México, a través del Instituto Federal Electoral (IFE), se insertara - como un país en transición democrática, y posteriormente se consolidara como un miembro activo en la cooperación internacional en materia de democracia y elecciones- en el sistema internacional. Es decir, es resultado de la conjunción de un proceso interno y uno internacional.

Conocemos el factor externo. A nivel interno, como lo ha reiterado el Maestro Woldenberg, consejero presidente del Instituto Federal Electoral hasta 2003, la transición democrática era una necesidad de la nación.

Como se señaló en el desarrollo de la investigación, el proceso de reformas político-electorales iniciado en 1977, fue el resultado de las demandas y acuerdos de la sociedad civil y las fuerzas políticas más representativas de México que participaron de forma directa y activa en la transformación institucional electoral del país, característica señalada por los expertos como prerrequisito principal de los procesos de democratización. De allí que de los factores más significativos en el escenario político mexicano, a nuestro parecer, destaque el despertar de la sociedad civil ante el descontento generalizado por la inexistente legitimidad de la representación política

nacional que se tradujo en un reclamo democrático enfocado principalmente a la exigencia de limpieza en la arena electoral.

También coincidimos en que esta exigencia fue el motor central de la transformación política en México durante las últimas tres décadas, por responder a las principales peticiones y por tanto significar la mejor fuente de legitimación del gobierno a nivel interno e internacional.

Con la última de las seis reformas político-electoral en 1996, se completó la construcción de un marco legal sólido y congruente con la realidad nacional, instituciones fuertes y confiables y reglas de procedimiento electoral bien estructuradas.

Muchas veces se ha calificado a la transición democrática de México como una transición diferente porque no fue producto o respuesta a una guerra civil, ni de la violencia generalizada. La construcción de un real y efectivo sistema político electoral fue la llave de la democracia en México, en torno a ésta giraron las principales discusiones y negociaciones políticas de las principales fuerzas de oposición y el gobierno, que en la medida en la que se fortalecían llevaban más lejos el reclamo democrático en un proceso imparable.

El paquete de reformas electorales de 1977 a 1996, logró un cambio radical, México no es el mismo. En términos generales podemos mencionar entre los resultados que la expresión de la voluntad ciudadana está garantizada, que contamos con un organismo autónomo e independiente en el que la ciudadanía y los partidos confían, que tenemos un sistema de justicia electoral que resuelve controversias, califica y atiende los reclamos de tipo electoral de manera imparcial, contamos con un real sistema de partidos plural y competitivo que goza de iguales derechos y prerrogativas, así como de un sistema de control en el manejo de sus recursos. Además se logró la existencia del debate político en las Cámaras en el que no existe ya una mayoría absoluta sino una representación plural que convive y trabaja basada en la tolerancia. Los cargos de elección popular también son ganados por diferentes partidos y sus titulares han tenido que aprender a trabajar con respeto en las diferencias. La voluntad del pueblo mexicano está legitimada en un gobierno y representantes elegidos democráticamente.

A partir de lo anterior la comunidad nacional e internacional reconoce a la autoridad electoral mexicana y confía en que cuenta con las bases legales y estructurales, así como con la experiencia necesaria para garantizar que los principios de certeza, legalidad e imparcialidad sigan siendo respetados en la organización y realización de procesos electorales limpios y confiables en México. Es por ello que encabeza la lista de las instancias más confiables en el país y que su entramado institucional así como el marco jurídico que lo respalda es un punto de referencia útil para muchos estados en transición democrática.

El lugar y prestigio de que goza el IFE en ambos niveles, nacional e internacional, colocó a México en el interés de la comunidad internacional y permitió la implementación de una política internacional electoral desde 1993.

A pesar de que mi país había decidido mantener como exclusivo de sus ciudadanos el tema electoral, con base en la preocupación de ver erosionada su soberanía, se enfrentó con una situación que le presentó la conveniencia de la inevitable necesidad de abrirse y adaptarse a la nueva dinámica internacional por demandas, en este sentido, internas y externas.

A partir de 1993, México se fue integrando mediante diferentes estrategias que iban respondiendo a sus necesidades políticas al sistema o red de instancias nacionales, regionales y globales que como resultado de la explosión democrática en el nuevo orden internacional de la posguerra fría, se dedica a la promoción y fortalecimiento de la democracia y las elecciones. Todos sus componentes mantienen una permanente y cada vez más estrecha relación y trabajan en la materialización de proyectos de interés común; continuamente se crean espacios de reflexión y análisis, se intercambian ideas y experiencias, se realizan investigaciones sobre el mejoramiento de este sistema de gobierno y se abordan retos y desafíos que se presentan en la transición y consolidación de la democracia.

A partir de la identificación de los principales actores en las relaciones internacionales del IFE podemos catalogarlos en 6 principales grupos:

1. Gobiernos de diferentes países de los cinco continentes –representados muchas veces por las misiones diplomáticas acreditadas en México- y autoridades electorales homologas del IFE

2. Organismos internacionales existentes con anterioridad al auge de valores democráticos y a las nuevas características del sistema internacional que han actualizando su agenda y han ampliado sus funciones, creando áreas específicas para tratar el mismo tema, entre los que destacan la ONU y el IIDH

3. Organismos regionales de autoridades electorales que colaboran llevando a las mesas de discusión y análisis problemáticas comunes que después discuten a nivel global para aprender de experiencias extra regionales que puedan servirles, retroalimentándose continuamente, entre las que se encuentran la UNIORE y las respectivas a Europa, Asia, Oceanía y África

4. Organismos globales especializados cuya misión es la promoción y fortalecimiento de la democracia y los procesos electorales, destacando la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) e IDEA Internacional.

5. Instancias de diferentes países que dedican una parte o su totalidad a la promoción y fortalecimiento de la democracia y las elecciones a nivel internacional como la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (*Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSCE*)

6. Instituciones académicas y de investigación, universidades y centros de estudios mexicanos en el extranjero, académicos y especialistas de diferentes países, entre los que se encuentran el Instituto Nacional Democrático para Asuntos Internacionales (NDI), el Instituto Internacional Republicano (IRI), la Fundación Friederich Nauman, la Fundación Frederick Hebert y la Fundación Konrad Adenauer.

México fue creando y estrechando lazos de colaboración con todos estos actores a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales por los factores antes mencionados, pero no hay que olvidar que la crisis y tensión política generalizada de 1994, que hemos mencionado antes, aceleró y determinó de alguna manera la política de apertura y acercamiento a la comunidad internacional.

El objetivo particular en este caso era garantizar la paz y la estabilidad política en los comicios federales de 1994, así como su limpieza y terminar con la sospecha de fraude; la estrategia fue abrirse a la verificación nacional y el internacional de los mismos a través de las figuras antes integradas a legislación de observador

internacional y visitante extranjero, que de acuerdo a nuestra interpretación y experiencia han sido fundamentales en la política exterior del IFE.

Este lugar que ocupa el IFE de México frente a la comunidad internacional es el resultado de un trabajo constante que se ha desarrollado mediante diferentes líneas de acción a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales. En una década, de 1993 a 2003, el IFE se ha integrado a la dinámica de la cooperación internacional: ha firmado acuerdos con autoridades electorales de diferentes países, con organismos internacionales promotores de la democracia, con la ONU, entre otros, en cuyo marco, ha sido invitado a participar en misiones de observación y asistencia técnica electoral en todos los continentes debido al reconocimiento internacional sobre sus instituciones y procedimientos internacionales, pasando de ser asistido y observado a asistir y observar procesos electorales, asimismo ha participado en la organización de eventos de alcance regional o global sobre temas relevantes respecto a democracia y elecciones compartiendo sus experiencias y reflexiones con muchos otros sistemas en transición.

Además la comunidad internacional lo ha distinguido con múltiples visitas, tanto de los representantes del cuerpo diplomático acreditado en México como de instancias gubernamentales y no gubernamentales involucradas o interesadas en los procesos democráticos y electorales de diferentes países, con la finalidad de conocer y tomar la experiencia mexicana como referente. Por otra parte, de 1994 a 2003, el IFE ha recibido con motivo de la celebración de sus diferentes procesos electorales federales visitantes extranjeros de todo el mundo de quienes ha recibido reconocimientos y comentarios muy positivos. Finalmente cabe destacar que el IFE ha sido emprendedor y guía en el área de investigación y estudios electorales, así como en el de publicaciones diversas dirigidas a público nacional e internacional, contribuyendo enormemente al conocimiento y análisis de la materia con fines de aplicación pragmática que se traduzca en beneficio de todos aquellos involucrados en los retos e interés de la perfectibilidad de la democracia, tal es el caso de los estudios comparados realizados sobre el voto en el extranjero, entre otros.

Entonces, de forma integral podemos decir que dentro de una dinámica de estímulo-respuesta, los fenómenos sociales aquí analizados se relacionaron de tal

manera que respondiendo a la revaloración de la democracia en el nuevo orden mundial de la posguerra fría, y con base en la transición democrática de México, suscitada a partir de la necesidad de legitimar el gobierno por el reclamo de la sociedad política y civil, México, se abre a la cooperación internacional en materia de democracia y elecciones, a través de la política internacional implementada por el IFE desde 1993, volviéndose parte activa de la red de actores dedicados a promover y consolidar la democracia con los que sostiene relaciones sólidas basadas en el respeto a la soberanía.

Su trabajo ha sido constante y su medios de vinculación y colaboración bastos y diversos, lo que se ha traducido en resultados muy satisfactorios en el fortalecimiento de nuestro sistema democrático y ha contribuido a la revaloración nacional e internacional del sistema electoral mexicano, colocando a nuestro país en un lugar prestigiado frente a la comunidad internacional, pues ya no es sólo objeto como en el inicio de sus relaciones, sino sujeto de este quehacer político de promoción de la democracia y prácticas electorales genuinas y auténticas.

A pesar de la trayectoria recorrida y los frutos que de su encomiable labor se han desprendido, la actividad internacional que desempeña el Instituto Federal Electoral tiene mucho camino por recorrer, y después de un poco más de 10 años de trabajo comienza un período en el que es posible integrarse a diferentes proyectos en una posición muy firme y fortalecida, en el que la calidad moral de la institución y el sistema electoral les permite ser cabeza y guía en la dirección, forma, contenido y aplicación de los mismos.

El prestigio y confianza del que goza el sistema electoral mexicano, a nivel interno e internacional, se ha traducido en un lugar para México en la lista de países considerados democráticos, no obstante, podemos decir que nos hemos convertido en una democracia formal, y que hay mucho que hacer para lograr una democracia de fondo; para convertirnos en una sociedad de ciudadanos y no sólo de electores, comprometida a responsabilizarse junto con el gobierno y las instituciones, del destino del país; del ejercicio de la democracia más allá de las urnas, de volverla una forma no sólo de gobierno sino de vida.

ANEXO 1

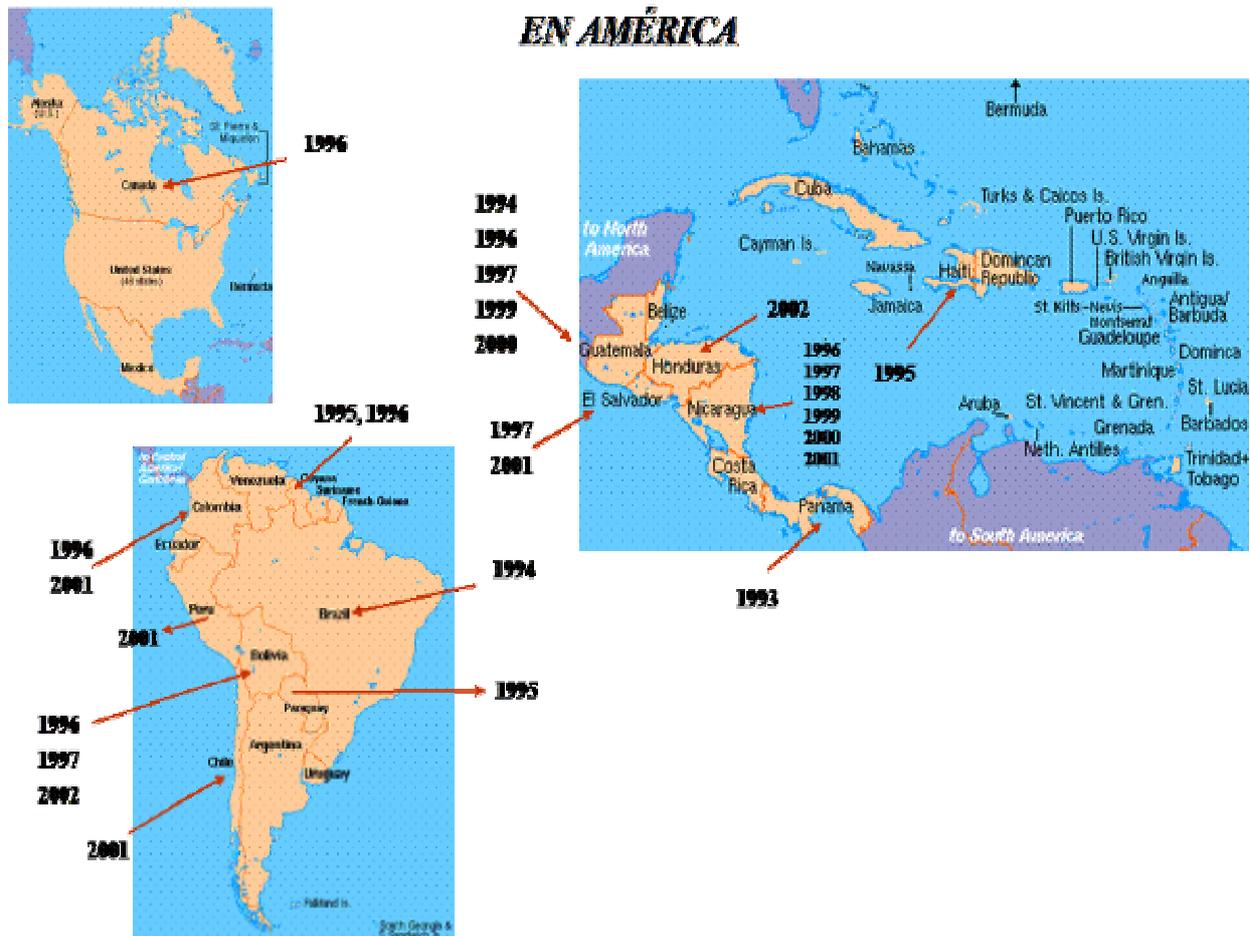
Misiones de asistencia técnica

(1993-2003)

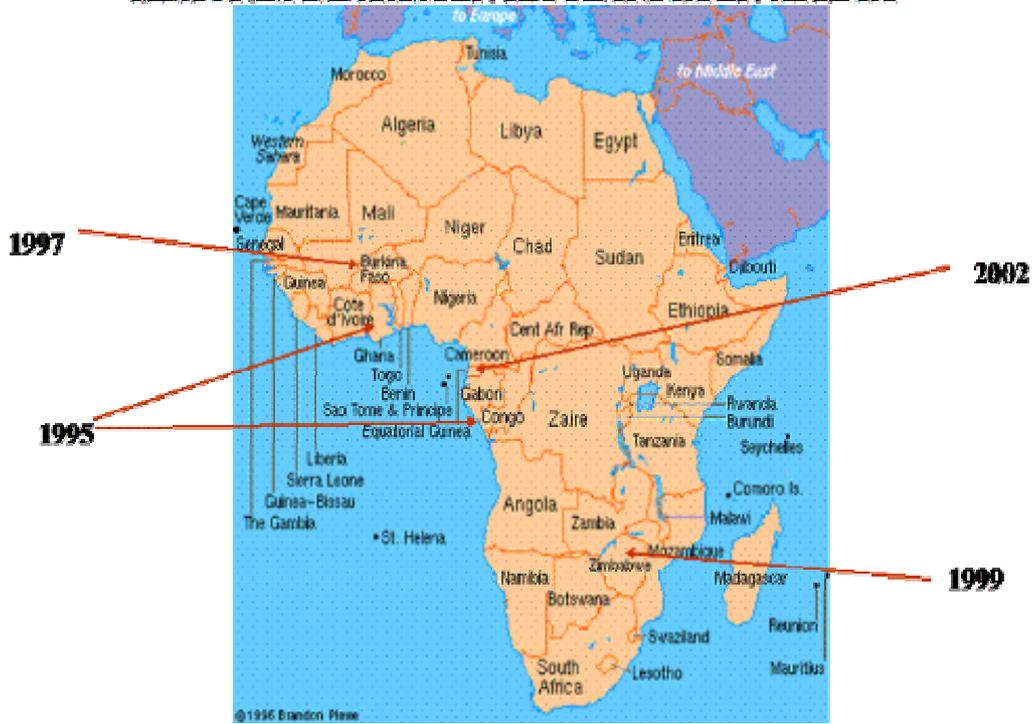
Misiones de Asistencia Técnica

De 1993 a 2003, el IFE ha participado en 37 misiones de asistencia técnica electoral internacional en 21 países 14 del continente americano, 5 del continente africano, y 2 del continente asiático.

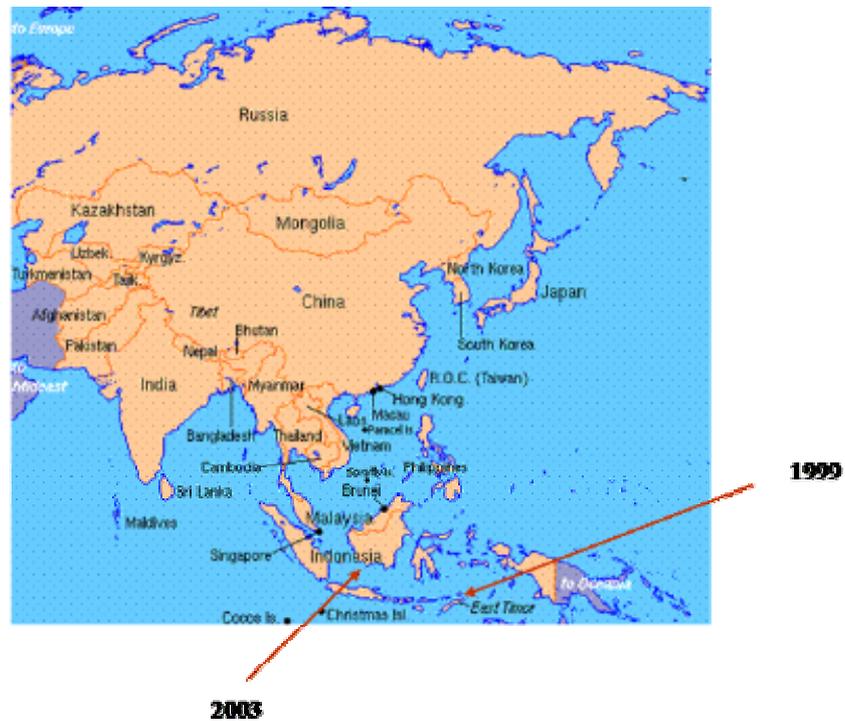
MISIONES DE ASISTENCIA TÉCNICA EN AMÉRICA



MISIONES DE ASISTENCIA TÉCNICA EN ÁFRICA



MISIONES DE ASISTENCIA TÉCNICA EN ASIA



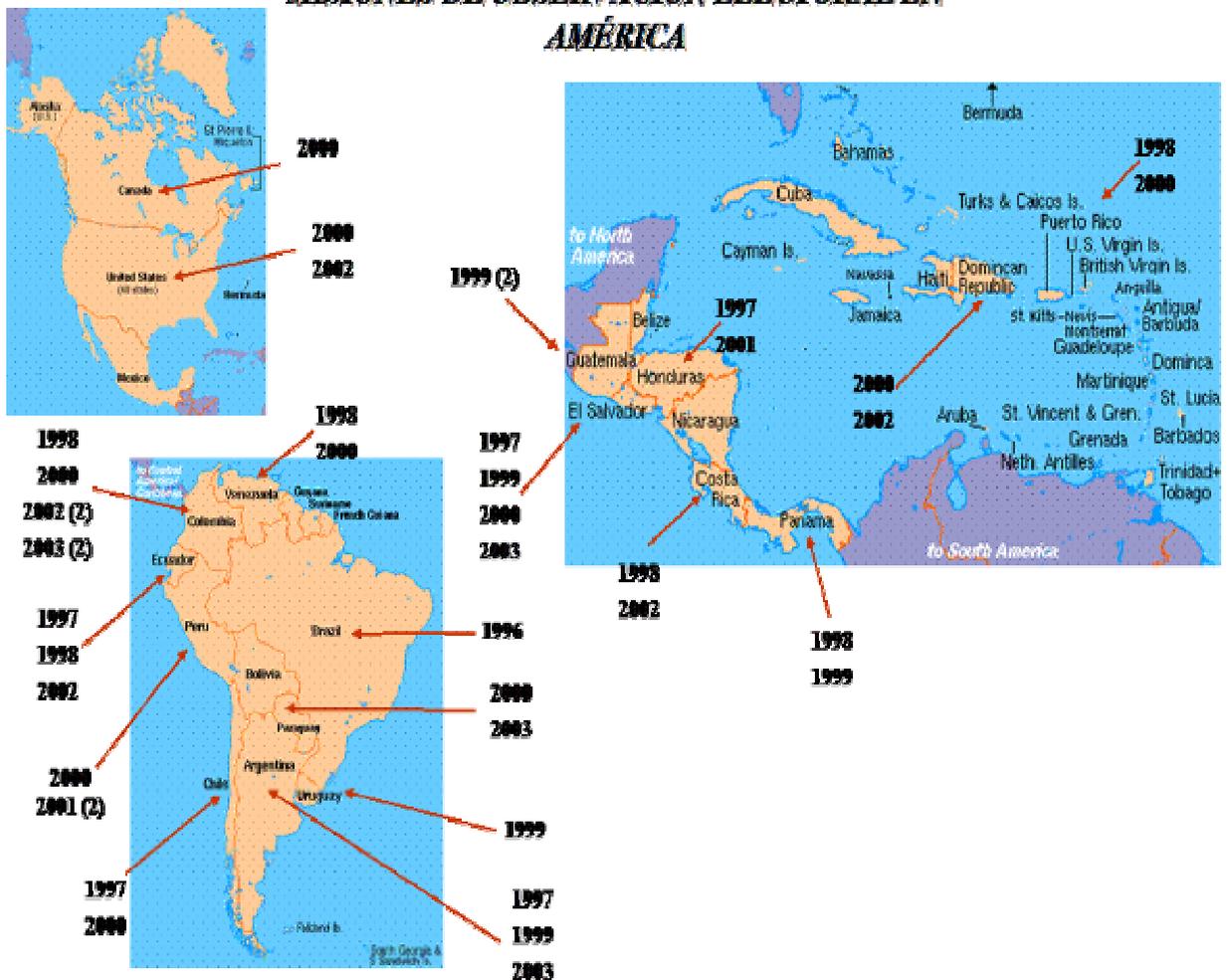
ANEXO 2

Misiones de observación electoral (1993-2003)

Misiones de observación electoral

De 1993 a 2003 el IFE ha participado en 47 misiones de observación electoral en 20 países, 18 de ellos pertenecientes al continente americano, uno al europeo y uno al africano.

MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA



MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL EN ÁFRICA



MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL EN EUROPA



Fuentes

- “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”, en *Diario Oficial de la Federación, México, 18 de julio de 1994, primera sección, p. 4.*
- Aceves Bravo, Félix. *Diccionario Electoral Mexicano*, Universidad de Guadalajara, México, 1994, 156 pp.
- Acosta Romero, Miguel y Jorge Castañeda González. *La observación de elecciones*, Porrúa, México, 1997, 243 pp.
- *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*, Instituto Federal Electoral, México, 21 de febrero de 1997, 5 pp.
- *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 del año 2000 (CG187/99)*, Instituto Federal Electoral, México, 17 de diciembre de 1999, 10 pp.
- *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 del año 2003 (CG/2002)*, Instituto Federal Electoral, México, 21 de octubre de 2002, 6 pp.
- *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre modificaciones a los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores electorales para el proceso electoral federal 1999-2000. En cumplimiento a la resolución del Tribunal Electoral del Poder de la Federación recaída al recurso de apelación, expediente SUP-RAP-020/99. (CG186/99 Instituto Federal Electoral)*, México, 17 de diciembre de 1999, 15 pp.

- Aguayo Quezada, Sergio. “Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano”, en *Foro Internacional* V.32, No.3, México, enero-marzo, 1992, 323-341 pp.
- Aguayo Quezada, Sergio. *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997, 60 pp.
- Aguayo, Sergio. “Los observadores y la ONU”, en *La Jornada*, México, 18 de mayo de 1994, p. 12.
- Amnistía Internacional Catalunya, *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*, en <http://www.ai-cat.org/educadors/docs/e-hist-paris-1789.html#ret>.
- Annan Kofi A. *Memoria anual sobre la labor de la organización*, Naciones Unidas, Nueva York, 2001, 134 pp.
- Arblaster, Anthony. *Democracia*, Nueva Imagen, Madrid, 1991, 172 pp.
- Aristóteles. *La política*, Porrúa, México, 1970, 248 pp.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración del Milenio, Resolución 55/2*, aprobada el 8 de septiembre de 2000, en www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración y Programa de Acción de Viena*, en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument), Ginebra, Suiza, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 1996-2000.
- Badía Anna. *La participación de la ONU en procesos electorales*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1998, 121 pp.
- BARROW, R.H. *Los romanos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 221 pp.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000, 556 pp.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, 237 pp.

- Berkstein, Samuel. “Orden y desorden en la transformación de la sociedad internacional” en *Revista mexicana de política exterior No. 46*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1996, 126-135 pp.
- Bermudez Lilia. “Nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales”, en *Revista mexicana de política exterior No. 65*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2002, 83-97 pp.
- Berr, Henri (coordinador). La evolución de la humanidad, síntesis colectiva, Tomo XIX. (Prehistoria y Protohistoria) Antigüedad. Las instituciones políticas romanas. 2ª edición en español, México, 1958, 548 pp.
- Bertalanffy, Ludwig Von. *Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, 1991, 167 pp.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*, Tomo I, Siglo XXI, México, 1991, 852 pp.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 138 pp.
- Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, 243 pp.
- Bovero, Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia*, Serie Conferencias Magistrales 2, Colección Temas de la democracia, Instituto Federal Electoral, tercera edición, México, 1997, 63 pp.
- Cansino, César. *Democratización y liberalización*, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.14, Instituto Federal Electoral, segunda edición, México, 2001, 71 pp.
- Cárdenas, Jaime y María de la Luz Mijangos Borja. “Reflexiones sobre las reformas nacionales en materia electoral: 1994” en *Anuario jurídico 1994*, en <http://info.juridicas.unam.mx/publica/anuario/anuar94/coleel.htm>, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo. *Derecho Constitucional*, Instituto Federal Electoral, México, 1993, 297 pp.
- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 240 pp.

- Carpizo, Jorge. *La ciudadanía del proceso electoral federal 1994: Discurso pronunciado por el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en la sesión del Consejo General, el 3 de junio de 1994*, Instituto Federal Electoral, México, 1994, 15 pp.
- Carrillo Poblano, Manuel. *La política internacional del IFE. Antecedentes, retos y perspectivas*, Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, documento oficial, México, 27 de octubre de 2003, 3 pp.
- Carrillo Poblano, Manuel. *Los espacios internacionales de la transición mexicana 1990-1993*, Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, documento oficial, México, 2000, 17 pp.
- Carrol B, Paul, et. al, “El asesinato de Colosio hace incierto el período electoral”, en *Reforma*, México, 25 de marzo de 1994, p. 31.
- Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Los derechos humanos y las elecciones, Manual sobre los aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*, Serie de capacitación No.2., Ginebra y Nueva York, 1994, 26 pp.
- Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Los Derechos Humanos y las Elecciones*, Serie de capacitación 2, Ginebra, 1995, 121 pp.
- Centro de Estudios y Promoción Social México. *La observación del proceso electoral de 1994 en la República Mexicana*, México, 1994, 22 pp.
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, Instituto Federal Electoral, México, 2003, p. 277. 661 pp.
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto Federal Electoral, México, 2000, 417 pp.
- Consejo Nacional de Asociaciones de Observación Electoral. *Manual de metodología común para la observación nacional del proceso electoral federal del 21 de agosto de 1994*, México, Agosto de 1994, 43 pp.
- *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 4ª edición*, Instituto Federal Electoral, México, 2000, 181 pp.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México 2000, 141 pp.
- Consuelo Dávila. “El movimiento de los países no alineados ante el Nuevo Orden Mundial”, en *Revista de Relaciones Internacionales No.61, Transición del sistema*

internacional, conflictos y tendencias, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, enero-marzo de 1994, 77-84 pp.

- Crespo, José Antonio. *Elecciones y democracia*, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no.1, Instituto Federal Electoral, tercera edición, México, 1997, 62 pp.
- Crouch Colin, *Posdemocracia*, Taurus, México, 2004, 179 pp.
- Dahl Robert. *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid, 1999, 150 pp.
- Dahl Robert. *La poliarquía*. Colección semilla y surco, Tecnos, Barcelona, 1989, 232 pp.
- Dahl, Robert Alan. *La poliarquía y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989, 228 pp.
- Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 1992, 476 pp.
- De Coulanges Fustel. *La Ciudad Antigua*, Porrúa, México, 1986, 286 pp.
- De la Pedraja, Daniel. "Los nuevos retos para las Naciones Unidas. Su reestructuración y su papel en la redefinición del orden mundial", en *Revista de Relaciones Internacionales No.68*, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, octubre-diciembre de 1995, 93- 98 pp.
- De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, 446 pp.
- Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas. *Asistencia electoral de las Naciones Unidas*, en <http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/uae/eadhome.htm>. Nueva York, 2000.
- Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas. *Misión y mandato de la División de la Asistencia Electoral*, <http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/uae/website2.htm>, Nueva York, 2000.
- Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas. *Las Naciones Unidas y el Proceso Electoral Mexicano: Posibilidades de colaboración*, México, 2 de mayo de 1994, 4 pp.
- Diccionario Electoral, Tomos I y II, serie Elecciones y democracia, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, *et al*, tercera edición, México, 2003, 1274 pp.

- Dougherty James y Robert Pfaltzgraff. Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales, Grupo Editor latinoamericano, Buenos Aires, 1993, 592 pp.
- Dougherty, James y Robert Pfaltzgraff. *Teorías en pugna en las relaciones Internacionales*, Grupo Editor latinoamericano, Buenos Aires, 1993, 148 pp.
- *El nuevo orden mundial, El fin de los tiempos*, en http://comunidad.ciudad.com.ar/argentina/santa_fe/anna/Cap01.html.
- Enzensberger Hans Magnus. *Zigzag*, Anagrama, Barcelona, 1999, 200 pp.
- Entrevista con José Thompson, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), julio de 2004, San José de Costa Rica.
- Espinoza Toledo, Ricardo. *Presidencialismo*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, 173 pp.
- Fernández Santillán, José F. *La Democracia como forma de gobierno*, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no.3, Instituto Federal Electoral, tercera edición, México, 1997, 61 pp.
- França Filho, citado por Jorge Machado en *De la Bipolaridad a la Globalización Neoliberal*, en www.forum-global.de/bm/articles/inv/bipol.htm, Universidad de Campinas, Brasil, 2000.
- Freedom House, Inc. Freedom in the world 2004, en <http://www.freedomhouse.org/research/index.htm>, Marzo, 2004.
- Fundación para la Democracia. *Programa: Observadores Internacionales del proceso electoral de 1994*, México, 1994, 2 pp.
- García, Salvador. *Una teoría, del nuevo orden mundial*, en <http://www.revistamarina.cl/revistas/1993/1/utenomu.pdf>.
- Giovanni Sartori. Elementos de teoría política. Alianza Editorial, Madrid, 1999, 332 pp.
- González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*, Era, México, 1991, 333 pp.
- González Roura, Felipe, et al. *Análisis del sistema electoral mexicano: Informe de un grupo de expertos*, Instituto Federal Electoral, Naciones Unidas y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, 65 pp.
- Gueniffey, Patrice. *La revolución francesa y las elecciones, democracia y representación a fines del siglo XVIII*. Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, México, 2001, 575 pp.

- Guevara Gilberto. *Democracia y Ecuación*, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no.16, Instituto Federal Electoral, tercera edición, México, 1998, 17 pp.
- Held, David. *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 1992, 435 pp.
- Hernández Avendaño, Juan, compilador. *Elecciones vecinales y procesos de participación ciudadana en el D.F, programa de formación y capacitación profesional electoral, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001, 33 .pp.*
- Hernández Vela, Edmundo, “El orden internacional en un mundo incierto”, en *Revista de Relaciones Internacionales No.68*, Coordinación de relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, octubre- diciembre de 1995, 39-46 pp.
- Hoffman Stanley. “A new world and its troubles”, en *Foreign Affaires 69, Política Exterior para un mundo Nuevo: México en el Nuevo contexto internacional*, México, CIDAC, 1992, 15-22.
- Huntington, Samuel. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, México, 1994, 329 pp.
- IDEA Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo. *La política importa, Democracia y desarrollo en América Latina, Washington, 2003, 364 pp.*
- *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina- IDD-Lat 2003-*, Konrad Adenauer-Stiftung, Argentina, 2003, 196 pp.
- Iniciativa del Ejecutivo Federal, Reformas a la Constitución, Legislatura L, Año Legislativo II, Período Ordinario, en *Diario de Debates No. 14*, México, 6 de octubre de 1977, 329 pp.
- Institute for Federal Election System, (IFES). en <http://www.ifes.org/>, Washington, EUA, 2001.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Marco Jurídico por el que se regula la figura de los visitantes extranjeros*, documento oficial, México, 1997, 38 pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Publicaciones de la CAI*, documento oficial. México, 2003, 26 pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Investigaciones y Estudios Electorales 1993-2003*, documento oficial, México, 2003, 10 pp.

- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Misiones de Asistencia Electoral Internacional 1993-2003*, documento oficial, México, 2003, 13pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales, *Visitas del cuerpo diplomático acreditado en México*, documento oficial, México, 2003, 12 pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales, *Misiones de observación electoral internacional 1993-2003*, documento oficial, México, 2003, 11 pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Eventos internacionales organizados por el IFE de 1993 a 2003*, documento oficial, México, 2003, 14 pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales, *Participación del IFE en eventos internacionales*, documento oficial, México, 2003, 18. pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales, *Atención a visitantes extranjeros*, documento oficial, México, 2003, 9 pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Programa de cooperación con la Organización de las Naciones Unidas*, documento oficial. México, 2003, 23 pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Cooperación entre la organización de las Naciones Unidas y las autoridades electorales federales mexicanas*, documento oficial. México, 2004, 30 pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Cooperación internacional, Acuerdos y convenios de firmados por el IFE de 1994 a 2003*. México, 2004, 53 pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *El contexto y la orientación para la acción institucional*, México, 1997, 41 pp.
- Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales. *Unidad de Asuntos Internacionales, origen, evolución y retos 1993-1997*, documento oficial, México, 1997, 46 pp.
- *Instituto Federal Electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México, 2000, p. 78.

- *Instituto Federal Electoral. Curso de Inducción, Programa de Formación y Desarrollo, México, 1993, 103 pp.*
- Instituto Federal Electoral. *Proceso electoral federal, México 2000: información general*, México, 2000, 59 pp.
- Insulza, José Miguel. “El contexto global de la crisis”, en González Casanova Pablo y Aguilar Camín Héctor, coord. *México ante la crisis*. Tomo I, 2ª edición, Siglo XXI, México, 1986, pp. 41-42.
- International IDEA. en <http://www.idea.int/index.htm>, Estocolmo, 2004.
- Jiménez Badillo, Margarita. “La Organización de las Naciones Unidas ante el nuevo orden internacional”, en *Revista de Relaciones Internacionales No. 65, 50 años de las Naciones Unidas*, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, enero- marzo de 1995, 106 pp.
- Juan Carlos Ocaña. “El fin de la guerra fría”, en *Historia de las relaciones internacionales durante el siglo XX*, en <http://www.historiasiglo20.org/FGF/gorbachov.htm>.
- *La carta internacional de Derechos Humanos: Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo facultativo*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 1987, 48 pp.
- *Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la Paz*, Naciones Unidas, New York, 1993, 60 pp.
- *Las Reformas de 1994 a la Constitución y la Legislación en materia electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cuadernos Constitucionales México– Centroamérica, 1994, 73 pp.
- Luis Villoro. *El pensamiento moderno. Filosofía del Renacimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 101 pp.
- Machado Jorge. *De la Bipolaridad a la Globalización Neoliberal* en www.forum-global.de/bm/articles/inv/bipol.htm, Universidad de Campinas, Brasil, 2000.
- Mendoza Berrueto, Eliseo. *El presidencialismo mexicano: génesis de un sistema imperfecto*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, 229 pp.

- Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no 4. Instituto Federal Electoral, tercera edición, México, 1997, 58 pp.
- Minkkinen, Petri. "La democratización de México en el contexto mundial", en *Revista de Relaciones Internacionales No.72*, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, octubre- diciembre de 1996, 33-47pp.
- Molinar, Thomas. *El modelo desfigurado. Los Estados Unidos de Tocqueville a nuestros días*. Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1977, 516 pp.
- Morales Paulín, Carlos. *Reforma al Sistema Electoral Mexicano*. México, Plaza y Valdés Editores, 1997, 609 pp.
- Naciones Unidas et al. *Partnership for Electoral and Democratic Development*, Naciones Unidas, IFES, IDEA Internacional, Elecciones Canadá e IFE, Ottawa, 1999, p. 11.
- Naciones Unidas. *ABC de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, 1998, 379 pp.
- Navarro, Carlos. *Estudio comparado sobre el voto en el extranjero*, Instituto Federal Electoral, Naciones Unidas y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002, 56 pp.
- Navarro, Carlos. *Ingreso del IFE y el TFE a la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, Instituto Federal Electoral y Tribunal Federal Electoral, México, 1996, 64 pp.
- Nuñez Arturo. *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 200 pp.
- Núñez Jiménez, Arturo. *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 194 pp.
- O'Donel Guillermo y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones inciertas sobre las democracias inciertas*, vol. 4, Paidós, Buenos Aires, 1991, 320 pp.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas*, en

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.htm#cap1, Ginebra Suiza, 1996-2000.

- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_icerd_sp.htm, Ginebra Suiza, 1996-2000.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm, Ginebra, Suiza, 1996-2000.
- *Operaciones de Mantenimiento de la Paz: Notas de Información*, Naciones Unidas, New York, 1994, 177 pp.
- Organización de Estados Americanos. *Carta Democrática Interamericana, Asamblea General*, en http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm, Washington, 2004.
- Organización de la Unidad Africana. *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf>.
- Padilla Mayer, Soileh, *La participación de la ONU en el proceso electoral mexicano de 1994*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, 1996, 149 pp.
- Peschard, Jacqueline. *La Cultura política democrática*, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 2, Instituto Federal Electoral, México, 1997, 50 pp.
- Piñón G., Francisco. *Presidencialismo: estructura de poder en crisis*, Plaza y Valdez, México, 1995, 153 pp.
- Plano, Jack y Ray Olton, *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Limusa, México, 1985, 465 pp.
- Pozas Horcasitas, Ricardo. *El proceso de apertura y la observación en México*, en <http://www.fractal.com.mx/BVpozas.html>, Fractal biblioteca virtual, 1999. 25 pp.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, 2004, 255 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, 2004, 255 pp.
- *Protocolo al Convenio Europeo sobre Derechos Humanos. Resolución del 5 de abril de 1999, de la Secretaría General Técnica, por la que se hacen públicos los textos refundidos del Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950; el protocolo adicional al Convenio, hecho en París el 20 de marzo de 1952, y el protocolo número 6, relativo a la abolición de la pena de muerte, hecho en Estrasburgo el 28 de abril de 1983.* Secretaría General Técnica de la Unión Europea, documento oficial, España, 2001, 26 pp.
- Rabasa, Emilio. *¿Por que la democracia? Transiciones de 1974 a 1990*, UNAM, México, 1993, 123 pp.
- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 46/130, *Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales*, Cuadragésimo sexto período de sesiones, 74ª sesión plenaria, Nueva York, 17 de diciembre de 1991, 2 pp.
- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas, Informe del Secretario General, A/48/590*, Nueva York, 18 de noviembre de 1993, 38 pp.
- Reyes Heróles, Federico. *El poder: La democracia difícil*, Grijalbo, México, 1991, 249 pp.
- Rosseau, Juan Jacobo. *El contrato social*, Porrúa, México, 1989, 173 pp.
- Salazar, Luis y José Woldenberg. *Principios y Valores de la Democracia*, colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no.1, Instituto Federal Electoral, tercera edición, México, 1997, 51 pp.
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2003, 483 pp.

- Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia, Vol. II, Los problemas clásicos*, Alianza Editorial, México, 1989, 626 pp.
- Scchleifer, James T. *Cómo nació “La democracia en América” de Tocqueville*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, 426 pp.
- Serrano Migallón, Fernando. *Desarrollo electoral mexicano*, serie Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral, México, 1995, 427 pp.
- Thelman, Pablo. “La caída del socialismo y la nueva Rusia”, en *Revista de Relaciones Internacionales Nos.80-81*, Coordinación de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, mayo-diciembre de 1999, 85-99 pp.
- Thompson, José. *Participación, democracia y derechos humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2003.
- Toqueville, Alexis de. *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 739 pp.
- Unidad de Asistencia Electoral, *Posibilidades de apoyo a organizaciones no gubernamentales de observadores electorales en México*, Nueva York, 23 de mayo de 1994, 9 pp.
- Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Organización de las Naciones Unidas. *CD, Guía para la observación electoral*, versión 1.1, México, 1999.
- Woldenberg José. “Ética de la responsabilidad y transición a la democracia en México”, en *Memoria del foro Ética en la Política del 9 de julio de 2002 en Panamá*, Fundación Panameña de Ética y Civismo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Tribunal Electoral de Panamá, Panamá, 2002, pp. 13-25.
- Woldenberg José. “La política internacional del Instituto Federal Electoral”, en *Foreign affairs en español.*, en www.foreignaffairs-esp.org/Search/article.asp?i=20030401FAENESPESAY1129. México, abril-junio de 2003.
- Woldenberg José. *Las elecciones del año 2000: La oportunidad democrática de México*, Instituto Federal Electoral, México, 2000, 8 pp.

- Woldenberg, José. “La transición a la democracia” en Nexos virtual, Documentos de la transición mexicana www.nexos.com.mx/internos/foros/transicion/woldenberg.asp. México, 2001.
- Woldenberg, José. *El voto*, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 1997, 19 pp.
- Zovatto G., Daniel. *La política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Internacional para la Democracia y las Elecciones, Washington D.C, 2003, 364 pp.