



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

El Instituto Federal Electoral. Sus misiones de asistencia técnica en el marco de la cooperación internacional (1993-2008). Origen, evolución y perspectivas.

Tesina que presenta

Svetlana Alma Rosa Rivera Monter

para optar por el título de licenciada
en Ciencias Políticas y
Administración Pública
(especialidad Ciencia Política)

Asesor: Dr. Héctor Zamitiz Gamboa



México, D. F., octubre de 2010.



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.

Dedico este trabajo

A mis padres

A mis hermanos, especialmente a Moisés

Y principalmente a mi hijo, a quien deseo que el viaje a su Ítaca personal sea lleno de aventuras y sueños, como lo ha sido hasta ahora para mí.

*Si vas a emprender el viaje hacia Itaca
pide que tu camino sea largo,
rico en experiencias, en conocimiento.*

*A Lestrigones y a Cíclopes
o al airado Poseidón nunca temas,
no hallarás tales seres en tu ruta
si alto es tu pensamiento y limpia
la emoción de tu espíritu y tu cuerpo.*

*A Lestrigones ni a Cíclopes
ni al fiero Poseidón hallarás nunca,
si no los llevas dentro de tu alma,
si no es tu alma quien ante ti los pone.*

Pide que tu camino sea largo.

*Que numerosas sean las mañanas de
verano
en que con placer, felizmente
arribes a bahías nunca vistas;
detente en los emporios de Fenicia
y adquiere hermosas mercancías,*

*madreperla y coral, ámbar y ébano,
aromas deliciosos y diversos,*

*cuanto puedas invierte en voluptuosos y
delicados perfumes;
visita muchas ciudades de Egipto
y con avidez aprende de sus sabios.*

Ten siempre en la memoria a Itaca.

Llegar allí es tu meta.

Mas no apresures el viaje.

*Mejor que se extienda largos años
y en tu vejez arribes a la isla
con cuanto hayas ganado en el camino,
sin esperar que Itaca te enriquezca.*

*Itaca te regaló un hermoso viaje,
sin ella el camino no hubieras emprendido,
mas ninguna otra cosa puede darte.*

*Aunque pobre la encuentres, Itaca no te
engañó.
Rico en saber y en vida como has vuelto,
comprendes ya qué significan las Ítacas.*

Konstantinos Kavafis

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, y especialmente a la querida Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, en donde he pasado algunos de los años más felices de mi vida.

A mi asesor de tesina, Héctor Zamitiz, por su paciencia y gran conocimiento de la condición humana, que me ayudó a entender muchas cosas derivadas de este trabajo.

A Ricardo Navarro, a Andrés Elizalde y a Germán Rebolledo, por sus observaciones precisas que indudablemente enriquecieron este trabajo.

A Víctor López, por la agudeza de su primer comentario sobre la investigación.

A mis queridos compañeros de la Facultad, especialmente Mirna, Lupita, Guillermo y Érika.

Muchas gracias a todos mis compañeros de la Coordinación de Asuntos Internacionales, quienes siempre me apoyaron en este proyecto que ahora cristaliza:

A Manuel Carrillo, por su comprensión, tolerancia y apoyo.

A Carlos, por sus valiosísimas orientaciones y opiniones sobre este trabajo.

A Lourdes, por su solidaridad, apoyo, tolerancia y rigurosas observaciones al fondo y forma de este trabajo.

A Rafael, Juan, José Luis, Lupita, Inés, Deyanira, Julia, Félix, Gibbrán y principalmente a Alfredo García, quien se hizo asiduo visitante de nuestra Biblioteca Central por mi culpa.

A Magalí (q.p.d.).

A las queridas compañeras de la Coordinación que buscaron nuevos horizontes: Dulce, Yuria, Carolina, Minerva, Isabel, Flor.

A la Biblioteca Central del Instituto Federal Electoral.

A Horacio Boneo, Rafael López-Pintor y Joseph Thompson, por acceder a contestar a mis preguntas y por abrirme los ojos a otro universo: el de la asistencia electoral.

Índice

Introducción	7
---------------------	---

CAPÍTULO I

Creación del Instituto Federal Electoral y su vinculación internacional	15
--	----

I Antecedentes	15
<i>I.1 El contexto nacional</i>	15
<i>I.2 El contexto internacional</i>	19
II El Instituto Federal Electoral	25
<i>II.1 La creación de la Coordinación de Asuntos Internacionales</i>	27
<i>II.2 La actividad internacional en materia electoral</i>	31
<i>II.3 Socios internacionales del Instituto Federal Electoral</i>	36
<i>II.4 Desarrollo de las actividades nacionales e internacionales del Instituto Federal Electoral</i>	39

CAPÍTULO II

Marco legal que regula la cooperación internacional en materia electoral en México	42
---	----

I Antecedentes del marco normativo internacional	42
II Los convenios firmados por el Instituto Federal Electoral	44
<i>II.1 Organización de las Naciones Unidas</i>	44
<i>II.2 Fundación Internacional para Sistemas Electorales</i>	46
<i>II.3 Elecciones Canadá</i>	47
<i>II.4 Unión Interamericana de Organismos Electorales</i>	48
<i>II.5 Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia</i>	49
<i>II.6 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral</i>	50
<i>II.7 Ministerio del Interior de España</i>	50
<i>II.8 Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático</i>	51
<i>II.9 Jurado Nacional de Elecciones de Perú</i>	52
<i>II.10 Tribunal Electoral de Panamá</i>	52
<i>II.11 Cámara Nacional Electoral de Argentina</i>	53
<i>II.12 Comisión Electoral Independiente de la República de la India</i>	54

<i>II.13 Fundación Ortega y Gasset</i>	55
<i>II.14 Unión Europea</i>	55
<i>II.15 Organización de los Estados Americanos</i>	56

CAPÍTULO III

La asistencia técnica en materia electoral	59
I Antecedentes	59
<i>I.1 El fin de la Guerra Fría y la descolonización</i>	59
II Qué es la asistencia electoral	60
III Evolución de la asesoría electoral	63
IV Las misiones de asistencia técnica electoral que ha brindado el Instituto Federal Electoral	67

CAPÍTULO IV

Retos y perspectivas de la asistencia técnica electoral. Descripción de tres casos: Perú, Iraq y Haití	81
I Retos de la asistencia técnica internacional	81
II Perspectivas	84
III Descripción de tres misiones de asistencia técnica electoral que ha brindado el Instituto Federal Electoral	89
<i>III.1 Perú</i>	89
<i>III.1.1 Primera etapa</i>	92
<i>III.1.2 Segunda etapa</i>	94
<i>III.1.3 Apreciación de la asistencia técnica en Perú</i>	95
<i>III.2 Iraq</i>	96
<i>III.2.1 apreciación de la asistencia técnica a Iraq</i>	100
<i>III.3 Haití</i>	102
<i>III.3.1 Primera fase</i>	104
<i>III.3.2 Segunda fase</i>	107
<i>III.3.3 Apreciación de la asistencia técnica a Haití</i>	110

IV	Evolución de las tres asistencias técnicas	111
	Conclusiones	116
	Bibliografía	126
	Informes de misión	133
	Entrevistas	134
	Páginas electrónicas	135
ANEXO 1	Consejo General. Sesión Ordinaria del 16 de diciembre de 1997	139
ANEXO 2	Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Conclusiones de los Informes de los grupos de expertos de 1994, 1997 y 2006	145
ANEXO 3	Conclusión de los expertos externos de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales	163
ANEXO 4	Reporte final de la Misión de Observación de la Unión Europea sobre las elecciones presidenciales y legislativas del 2 de julio de 2006	167

Introducción

Durante el periodo en el cual México dejó de ser un país con un sistema de partido único se presentaron, entre otras cosas, profundos problemas de legitimidad en el sistema electoral, no obstante que desde 1979 el partido en el poder había hecho algunas concesiones para evitar un problema social mayor. A pesar de ello, México experimentó una profunda crisis de credibilidad en sus instituciones al término de una cuestionada elección presidencial en 1988, debido a lo cual diversos sectores de la sociedad mexicana trabajaron con redoblado ahínco en la reestructuración institucional que el país necesitaba.

Aunque se trató de un *proceso lento*,¹ la transición democrática en México ya era impostergable: México tenía que cambiar. Aunada a los cambios que la sociedad en general exigía, la fiebre mundial de la democratización contagió a México el cual, después de aprobar importantes reformas en materia electoral, creó una institución autónoma encargada de la función estatal de organizar las elecciones federales, mismas que no gozaban de credibilidad ni en el interior ni en el exterior del país.

En octubre de 1990 nació el Instituto Federal Electoral y en 1993, como parte de su estructura, se creó la Coordinación de Asuntos Internacionales. Como resultado de las acciones que de manera sistemática el IFE ha llevado a cabo a partir de ese año, y que lo incluyen en el concierto internacional de instituciones que trabajan para la democracia, a la fecha el IFE se ha desempeñado de manera activa en el ámbito de la cooperación internacional, para lo cual ha firmado acuerdos lo mismo con autoridades electorales de otras regiones del mundo tan diferentes como India y Argentina, España y Canadá, como con organismos internacionales promotores de la democracia como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la

¹ Jeffrey A. Weldon, "MÉXICO: Democratización a través de reformas electorales", en *Diseño de sistemas electorales: el manual de IDEA Internacional*, México, Instituto Federal Electoral, 2006, pp. 113-115.

Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) con sede en Washington, y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) con sede en Estocolmo.

Con el nacimiento de este nuevo siglo la asistencia electoral internacional había cobrado auge, además de que por la utilidad que reportaba en materia democrática ya era considerado como uno de los temas estratégicos de los organismos electorales en el mundo. Sin embargo, este modelo de cooperación internacional no es casual ni reciente, pues ya desde el nacimiento de la Sociedad de Naciones en 1919, existía la intención mundial de prestar asistencia internacional a los países que la requirieran. Su sucesora, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció en su artículo primero que uno de sus propósitos sería realizar cooperación internacional en la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario.

Es bien sabido que al término de la II Guerra Mundial y ante el fundado temor de un nuevo enfrentamiento entre las dos grandes potencias de ese entonces, la comunidad internacional prefirió mantener la paz y la seguridad promoviendo o instaurando democracias. Para el último tercio del siglo pasado, con la caída del bloque socialista surgieron también cambios encaminados a conservar la paz y la seguridad internacional. En esta era conocida como "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 las naciones".²

En este contexto, cuando las elecciones en algunos de estos países tenían como objetivo legitimar, mediante la manipulación de sus resultados, a aquellos regímenes políticos impopulares por su ineficacia y de violación de los derechos

² Isabel Morales, *La revaloración de la democracia en el nuevo orden mundial y la actividad internacional del Instituto Federal Electoral*, Tesis de Licenciatura, México, FCPyS/UNAM, 2005, p. 56.

humanos, "anteriores al Estado mismo"³, la cooperación internacional auspició otro tipo de prácticas, así como la creación de diversas instituciones y centros de investigación para legitimar y mejorar en la medida de lo posible los procesos democráticos "en la organización para acceder al poder"⁴.

Debido al aumento en el número de países que transitaron a la democracia al término de la Guerra Fría, se hizo más común el apoyo que la comunidad internacional, principalmente de Estados Unidos, ofreció a aquellos países que deseaban cambiar su régimen de gobierno. México, como otros países, avanzó en su transición hacia la democracia dando luz a una institución clave para ese objetivo: el Instituto Federal Electoral, que además lo insertaría en el concierto internacional de países democráticos.

Nuestro interés por documentar el esfuerzo que ha hecho el Instituto Federal Electoral, a través de su Coordinación de Asuntos Internacionales, nació al reconocer la evolución político-electoral que ha tenido México desde el nacimiento del IFE en 1990, y que paralelamente lo ubican como uno de los países que a través de la cooperación han asistido a otros países en la instauración o fortalecimiento de sus democracias.

Al respecto, nos interesa destacar que el esfuerzo institucional por insertarse en la comunidad internacional ha cristalizado en múltiples actividades, y una de las más importantes es la asistencia técnica internacional. De ahí la importancia de analizar su evolución.

El trabajo que el IFE ha realizado a nivel nacional e internacional y que queda de manifiesto en los reconocimientos expresados por misiones de visitantes

³ Constantino Urcuyo, "Costa Rica: Elecciones de 1994: continuidad democrática", en *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina; 1992-1996*. Costa Rica, IIDH / CAPEL, 1998, p. 37.

⁴ Manuel Carrillo, "Cooperación internacional", en Dieter Nohlen *et. al.*, *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 2ª Ed. 2007, p 85.

extranjeros,⁵ lo ha convertido en un activo nacional que ha contribuido, a pesar de las dificultades que supone su misión, a que en el país exista un clima político-electoral más armónico que en otros países. México ha logrado pasar de un régimen autoritario a uno que transita a la democracia de manera pacífica.

Esta investigación comprende desde la creación del Instituto Federal Electoral en 1990 y el inicio de las asistencias en materia electoral a partir de 1993, hasta diciembre de 2008. Nuestro interés es conocer los grandes temas de las asistencias otorgadas y los países que lo han requerido en el marco de la cooperación internacional.

Este vínculo internacional se establece a través de convenios y por tanto, para su firma y realización, el área encargada de coordinar tal asistencia técnica se norma tanto por el Artículo 89 del COFIPE como por el acuerdo de la Junta General Ejecutiva del 31 de marzo de 1993.

En esta investigación nos proponemos responder a las siguientes preguntas: ¿qué es la asistencia técnica electoral?; ¿a qué necesidades específicas responde?, ¿cuáles son sus retos y perspectivas?; ¿cómo desarrolla México a través del IFE esta tarea de cooperación internacional? y, ¿cuáles han sido los avances a nivel internacional de la asistencia técnica electoral?

⁵ *Los Miembros de la Misión desean destacar en este Informe, que pese al crispante ambiente que se percibió durante la campaña desde las agrupaciones políticas, el desarrollo y resultados de trabajo de la jornada demostraron el profesionalismo del proceso en beneficio de todas y todos los mexicanos. Es un punto alto de credibilidad el obtenido en relación con el manejo logístico de la selecciones y en particular, de los resultados preliminares.*

La Misión de Visitantes Extranjeros desea resaltar el esfuerzo que realizaron el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por mejorar en todo momento el proceso en su conjunto y sobre todo por la capacitación impartida a los miembros de mesa y fiscales participantes.

La Misión rescata el juego limpio de los partidos políticos en el respeto durante la jornada observada y el posterior democrática acatamiento de los resultados electorales, pese al antagonismo característico previo al día de las elecciones. Es por ende, una razón de felicitación por el civismo y la salud demostrados. Informe final de la Misión de visitantes extranjeros. Elecciones federales intermedias y elecciones locales, 2009, presentado por José Thompson, director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL, México, 2009, p. 11.

Para responder a estas preguntas se describen y sistematizan las misiones de asistencia técnica electoral que ha prestado el Instituto Federal Electoral de México en el ámbito internacional en el periodo comprendido de 1993 a 2008; también se documentan el origen y la evolución de dichas misiones, proporcionada a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales de este Instituto, tarea que le era por completo desconocida y que ha mantenido con otros países a través de los años.

Consideramos que es importante conocer los diferentes acuerdos de cooperación en materia electoral que el IFE ha firmado con diversas instituciones, así como las perspectivas a corto y largo plazo de las misiones de asistencia internacional en materia electoral; para ello nos propusimos ofrecer una explicación general de lo que es la asistencia electoral, los retos que ha encontrado a lo largo de los años y los resultados que ha tenido desde que se inició con las primeras misiones encargadas a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asimismo, es importante destacar que las funciones asignadas al Instituto Federal Electoral en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no se encuentran exentas de la vinculación internacional, debido a la relación que casi desde su origen ha tenido la autoridad electoral con diversos organismos internacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

Es pertinente señalar que las asistencias técnicas no son homogéneas debido a que cada región presenta características culturales, históricas y de desarrollo político propio, por lo que no es posible que la institución cuente con el mismo modelo de asistencia técnica para todos los países que lo solicitan.

Es importante destacar que el IFE ha contribuido para lograr que el tránsito de un régimen autoritario a uno más democrático se haya logrado sin la violencia que ha habido en otros países. México cuenta ahora con más de 79 millones de electores

libres, un número importante de partidos políticos, una opinión pública crítica e independiente, pero lo más importante, cuenta con "leyes e instituciones que garantizan limpieza electoral. Todos estos elementos existen por primera vez, juntos, en nuestro país".⁶ Gracias a esto, la transmisión de gobierno de un partido político a otro y los diferentes cargos legislativos, se han logrado mediante elecciones libres, periódicas y transparentes.

Sin embargo, no es posible explicar, en primer lugar, la creación del Instituto Federal Electoral sin tomar en cuenta el entorno nacional que prevalecía, y que indudablemente influyó en la instauración de la autoridad electoral federal. Es por esto que el trabajo inicia con la visión nacional que explica *grosso modo* las circunstancias políticas bajo las que vivía la sociedad mexicana de finales del siglo pasado, y continúa con la explicación de las circunstancias internacionales que permitieron este nacimiento.

Nos proponemos lograr, entre otros, los siguientes objetivos:

1. Identificar las principales agencias e instituciones internacionales que otorgan asistencia técnica internacional en materia electoral, así como registrar los nombres de las organizaciones y los años en los que el IFE ha firmado o prorrogado convenios de colaboración conjunta en materia electoral, puesto que las actividades internacionales del IFE suponen como consecuencia la firma de diversos convenios con otras instituciones. Por esta razón presentamos una relación de estos documentos legales, sus objetivos y sus alcances, así como las actividades que han resultado de todos estos convenios.

⁶ José Woldenberg, *Haciendo historia: las elecciones mexicanas del año 2000*, conferencia en la Reunión del Consejo Internacional de Asesores de IFES, Washington, Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2000, p. 2.

2. Describir las circunstancias que ayudaron a preparar el terreno para el cambio en el sistema político electoral de México, para lo cual se hace referencia al contexto internacional en esos mismos años.
3. Explicar qué es y qué no es la asistencia electoral, para lo cual se presenta una clasificación de acuerdo al tipo de asistencia conforme al criterio de reconocidos expertos internacionales, quienes accedieron a darnos su punto de vista mediante entrevistas realizadas por la autora.
4. Conocer con mayor detalle algunos tipos de asistencias otorgadas, por lo que describimos tres casos de países a los que México ha asistido: Perú, Iraq y Haití.
5. Señalar algunos de los retos que desde sus inicios ha implicado esta actividad en el plano internacional, así como las perspectivas que podrían presentarse derivadas de las diferentes experiencias acumuladas.

No hubiera sido posible elaborar este trabajo sin las facilidades brindadas por la Coordinación de Asuntos para Internacionales del IFE para consultar los expedientes de las actividades a los cuales no se tiene comúnmente acceso. Gracias a eso, logramos reunir información de la totalidad de las asistencias técnicas en materia electoral brindadas por México entre los años 1993 y 2008.

De ahí que la justificación resida en estudiar una actividad del IFE que, si bien es reconocida en el plano político-electoral internacional, paradójicamente es poco conocida en el ámbito nacional.

El resultado de nuestra investigación no pretende ser un informe de las actividades internacionales del IFE; no obstante, si reflejara lo anterior, pedimos se considere

como el producto de una investigación que se justifica, entre otras razones, por la ubicación profesional de la autora.

En este sentido, la investigación no es producto de informes particulares. Por el contrario, muchos de los expedientes lamentablemente carecen del informe de la misión que debieron entregar los funcionarios encargados; otros expedientes sólo tenían alguna comunicación o mensaje de correo electrónico haciendo mención a dicha asistencia, situación que nos llevó a recurrir, mediante entrevistas, a la memoria de los funcionarios asignados a la Coordinación que continúan prestando sus servicios desde que ésta fue creada.

Esperamos, modestamente, que la presente investigación sirva para conocer, en forma sistemática, una importante actividad del Instituto Federal Electoral, que directa o indirectamente ha servido para apoyar a otros países a mejorar o perfeccionar sus procedimientos y organización electoral, dentro del particular sistema político con que cuentan, y por el que se le solicita frecuentemente su apoyo.

Capítulo I

Creación del Instituto Federal Electoral y su vinculación internacional

I Antecedentes

I.1 El contexto nacional

A principios de la década de 1960, México experimentó cambios en muchos aspectos. Entre las principales causas que propician estos cambios se encuentra el descontento de una sociedad civil -llámese sector estudiantil, sindical, movimientos agrarios-, que ya no estaba conforme con la oferta política que le ofrecía un solo partido, el Revolucionario Institucional, que además controlaba casi todo. Ese partido que tenía presencia en los poderes de la Unión, en las empresas, en las organizaciones campesinas, sindicales, y que además gobernaba a nivel federal, estatal y municipal, ya no respondía a las expectativas de una población urbana a cada momento más grande, más informada y diversa que exigía más espacios educativos, laborales y políticos⁷.

Uno de los factores que movieron al cambio social fue, por un lado, el poder que tenía el presidente en México y que favoreció el abuso de éste ante los otros poderes de la unión. Enrique Krauze describe así estos abusos:

[...] el poder legislativo se construyó un palacio diseñado no para la deliberación, sino para el culto a la persona del Ejecutivo. El poder judicial observó impasible el saqueo, declarando una y otra vez su solidaridad irrestricta con el Presidente.⁸

Por otro lado, una de las características del sistema político mexicano era la falta de un verdadero sistema de partidos y de reglas claras para contender por un

⁷ Cfr. Ricardo Becerra *et. al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 15-20.

⁸ Enrique Krauze, *Por una democracia sin adjetivos*, México, Joaquín Mortiz, Planeta, 1986, p. 52.

puesto de elección popular, ya que “Hasta entrados los años ochentas era inimaginable que el hegemónico partido mexicano, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pudiera perder las elecciones presidenciales o parlamentarias”.⁹

La organización de las elecciones, por lo tanto, no escapó a la influencia del gobierno, y éstas se llevaban a cabo sin la participación de verdaderos partidos de oposición, los cuales existían únicamente para legitimar un sistema plural en apariencia, pero cuya posibilidad para acceder al poder vía cargos de elección popular era inexistente.

Es importante destacar algunas funciones, si bien secundarias, que desempeñaban antes las elecciones en México:

- a) Servían para poner un límite temporal al poder casi absoluto del presidente y al de los gobernadores, senadores, diputados y alcaldes.
- b) Gracias a ellas, con el término de un periodo de gobierno se producía la necesaria movilidad política de las fracciones del grupo gobernante y se articulaban nuevamente las demandas nacionales.
- c) Con los comicios el país podía extender sus cartas de presentación en la comunidad de las naciones democráticas: desde las elecciones para elegir diputados al congreso constituyente de 1917, las elecciones no se han interrumpido en lo que va del siglo.¹⁰

La década de los setenta representa para el gobierno de México enfrentar dos retos: “la recuperación de la legitimidad (luego de los sucesos del 2 de octubre de 1968) y la instrumentación de un nuevo modelo de desarrollo económico”.¹¹

Aunados a estos retos, también se enfrentaron problemas económicos como las tasas de inflación más altas que conocía el país hasta entonces, caída salarial, aumento de la deuda externa y la adopción de políticas económicas que reducían de manera grave el empleo en el sector público. En el ámbito social se debía

⁹ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 15.

¹⁰ Germán Pérez Fernández del Castillo, *Elecciones a debate 1994. Testimonio y juicio de los observadores. Los resultados finales*. México, Editorial Diana, 1994, p. 11.

¹¹ Laura Hernández y Matilde Yáñez, *Sociedad y Estado en México II*, México, FCPyS/UNAM, 1999, p. 83.

resolver el problema de la guerrilla rural y la aparición de la urbana y el surgimiento del sindicalismo independiente.¹²

Todos estos factores hicieron que el descontento fuera cada vez más agudo en múltiples sectores de la sociedad, y el resultado de la elección presidencial de 1976 en la que contendió únicamente el candidato del PRI, José López Portillo, obligó al gobierno a conformar un nuevo sistema político que permitiera un acceso legal al poder; un sistema que permitiera competir a otras fuerzas políticas por cargos de elección popular en unas elecciones limpias, justas y transparentes¹³.

El presidente José López Portillo, consciente de que el PRI tenía ya muchos años en el poder y de que era responsable tanto de lo que se había hecho como de lo que quedaba por hacer, y de que urgía iniciar a la brevedad acciones para lograr una transformación que evitara una crisis aún mayor, inició una serie de reformas en las que se proponía ampliar la representación política.

En 1977 se llevó a cabo una reforma política que incluyó a las nuevas fuerzas sociales y políticas en un sistema electoral y de representación más amplia y abierta. Los grupos políticos y la sociedad reconsideran entonces la importancia y el propósito de las elecciones y se deciden a fundar nuevos partidos políticos. Como resultado de esta reforma, para la elección presidencial de 1982 se postulan siete contendientes,¹⁴ quienes realizaron sus campañas sin mayor obstáculo.

A partir de ese momento, el diálogo y negociación entre las principales fuerzas políticas va cobrando fluidez gracias a que ya se habían establecido las bases para

¹² Ricardo Becerra, *op. cit.*, pp. 15-20.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Miguel de la Madrid, 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 por el Partido Socialista Unificado de México; Ignacio González por el Partido Demócrata Mexicano; Cándido Díaz por el Partido Socialista de los Trabajadores; Rosario Ibarra por el Partido Revolucionario de los trabajadores, y Manuel Moreno por el Partido Social Demócrata, *cfr.*, Isabel Morales, *op. cit.*, p. 96.

ello y existía una norma que aseguraba la pluralidad de ideas en la toma de decisiones.

La transición hacia una verdadera democracia ya estaba en marcha, pero aún se debía resolver el problema de la desconfianza que tenía la sociedad en la limpieza de las elecciones, puesto que la autoridad electoral seguía estando presidida por algún miembro del partido en el poder.

Atendiendo a esta demanda, Miguel de la Madrid Hurtado, ya como presidente de México (1982–1988), convocó a la sociedad en general a participar en audiencias públicas que dieron como resultado otra iniciativa de reforma en materia electoral que resultó aprobada por el Congreso de la Unión en 1986.

Con esta reforma electoral llegamos a las elecciones presidenciales de 1988 cuyo resultado -poca transparencia con la que la autoridad electoral seguía actuando, la sospecha de fraude, la *caída del sistema* en el cómputo de los votos y la inconformidad generalizada ante esta irregularidad-, obligó al presidente entrante, Carlos Salinas de Gortari, a ordenar en enero de 1989 la organización de audiencias públicas en las que se discutiera una propuesta de reforma electoral. En estas audiencias los principales actores políticos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, especialistas y ciudadanía en general, por un lado, y legisladores de los partidos políticos por otro, discutieron propuestas de reformas constitucionales que tenían como uno de sus principales objetivos la construcción de un sistema político sólido y confiable.¹⁵

Como resultado de dichas iniciativas, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se adicionó en seis párrafos para establecer, según

¹⁵ Véase Isabel Morales, *op. cit.*, pp. 98-100.

publica el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, que los poderes Ejecutivo y Legislativo organizarán las elecciones federales

[...] con la participación de los partidos políticos, los ciudadanos y el organismo público que para tal efecto se cree. Dicho organismo será la autoridad en la materia, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, y autonomía en sus decisiones. Agrupará las actividades relativas al padrón electoral, a la educación cívica, a la capacitación, a la jornada electoral, a la impresión del material relativo y atenderá lo relacionado con los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.¹⁶

Este organismo es el Instituto Federal Electoral (IFE), formalmente instalado el 11 de octubre de 1990 y la importancia que representó en esos momentos para México una institución como el IFE, queda de manifiesto en la siguiente consideración:

El Instituto Federal Electoral es el más grande avance de la reforma electoral de 1989-90; fue una respuesta amplia y significativa a la preocupación de actores y observadores de la política nacional. Desde su creación, México ha dado un salto indiscutible en materia de organización electoral. [Esta] institución grande y ambiciosa, sería a partir de entonces y hasta la fecha, la autoridad responsable de organizar los comicios electorales del país.¹⁷

Por su parte, la Cámara de Diputados en su periodo extraordinario de sesiones de abril a julio de 1990, y la Cámara de Senadores, en agosto del mismo año, aprobaron la nueva ley en materia electoral:¹⁸ el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

1.2 El contexto internacional

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el ascenso de Estados Unidos a la categoría de potencia, comenzó a señalarse al siglo XX como el siglo estadounidense, dado su papel en la estructura y equilibrio del poder internacional.

¹⁶ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, Tomo III, México, Secretaría de Gobernación, 1991, p. 215.

¹⁷ Ricardo Becerra, *op. cit.*, p. 249.

¹⁸ Antes del COFIPE existieron la Ley para las Elecciones Federales (1918); la Ley Electoral Federal (1946, 1951, 1973); la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977); y el Código Federal Electoral (1987), Coordinación de Asuntos Internacionales, *Reforma político-electoral 1993*, México, documento institucional, 1993, Apéndice 1.

En este sentido, no se puede negar que uno de los principios políticos que defendió este país desde entonces es el de que la democracia es la mejor forma de gobierno.¹⁹

Se debe reconocer que desde el inicio de la Guerra Fría la democracia funcionó como un instrumento de justificación ante la posibilidad de que las revoluciones socialistas se generalizaran.²⁰ Esta circunstancia llevó a la conformación de alianzas político-militares promovidas por las superpotencias en las diversas regiones del mundo, con la prioridad del mantenimiento de la paz y seguridad mundial. En el marco de los mandatos emanados de la entonces recién creada Organización de las Naciones Unidas, se establece en su Artículo 1 que

Los propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. 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; y
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.²¹

Así, con el interés manifiesto de Estados Unidos, se retomaron en los foros internacionales los temas del fortalecimiento a los sistemas de protección a los derechos humanos, la lucha contra la pobreza extrema y la promoción de la

¹⁹ Brenda García, *La Organización de los Estados Americanos (OEA) en la promoción de la democracia: el caso Perú 1992-2000*, Tesis de Licenciatura, México, FCPyS/UNAM, 2003, pp. 30-31.

²⁰ *Ibid.*

²¹ S/autor, Organización de las Naciones Unidas, [en línea], s/editor, s/fecha, Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>, [consulta: 3 de agosto de 2008].

democracia que, después de largas discusiones, quedó definida en elementos esenciales tales como elecciones periódicas, libres y justas y basadas en el sufragio universal y secreto; un régimen plural de partidos; y la separación e independencia de los poderes públicos.²²

Posteriormente, la caída del Muro de Berlín (1989) y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1991) fueron factores adicionales que favorecieron a los regímenes democráticos; la idea de que la democracia occidental había demostrado su superioridad sobre regímenes diversos del Este ocasionaría que los valores occidentales fueran rápidamente aceptados ya que se consideraban muy ligados al progreso y al desarrollo.

Es importante mencionar que en 1989 se realizó el Consenso de Washington, reunión integrada por los encargados de las finanzas y economías de América Latina, por los dirigentes de la Reserva Federal y de la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, de la que resultó un conjunto de supuestos, dados por hecho, que constituían

“el centro común de sabiduría adoptado por todos los economistas serios y cuya práctica proporciona las condiciones mínimas que darán a los países en vías de desarrollo la oportunidad de iniciar el camino a la prosperidad de la que disfrutaban los países industrializados. Entre estos puntos estaban la liberalización del comercio, el fomento a la inversión extranjera directa, la privatización de las empresas estatales y la adopción de los derechos de propiedad privada.”²³

²² S/autor, Organización de los Estados Americanos, [en línea], s/editor, s/fecha, Dirección URL: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm, [consulta: 3 de agosto de 2008].

²³ Sara Babb, *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 14.

Esta práctica daría como resultado que los gobiernos promovieran democracias activas y representativas, insertando así la economía de mercado en los procesos electorales.²⁴

Para 1992, el entonces presidente de Estados Unidos, George Bush, aprovechó la coyuntura y en su documento *New Challenges After Cold War*, anunció lo que sería la nueva ideología internacional de ese país:

Estoy convencido de que el fin de la Guerra Fría ofrece una oportunidad excepcional para pasar de las divisiones artificiales del Primero, 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.²⁵

Aunque en el plano internacional el respeto por los derechos humanos y el ideal democrático han tenido mayor relevancia, en la época pos-bipolar muchos países aún tenían formas de gobierno autoritarias o dictatoriales, por lo que fue hasta finales del siglo pasado cuando el fenómeno de las transiciones hacia la democracia cobró auge, junto con la promoción del desarrollo humano, la apertura de los sistemas políticos y la ampliación del régimen de libertades, conocido como la Tercera Ola.

No está por demás apuntar que las olas democratizadoras a las que se refiere Samuel Huntington en la historia contemporánea, son aquellas en que es mayor el número de países que transita de un régimen no democrático a otro democrático, y las contraolas están caracterizadas por el efecto contrario, o cuando es mayor el

²⁴ Cnf. Gastón Pardo, *Del Consenso de Washington a la explosión social*, [en línea], México, diciembre de 2003, Dirección URL: <http://www.voltairenet.org/article120573.html> [consulta: febrero de 2010].

²⁵ José Luis Orozco, *¿Hacia una globalización totalitaria?* [en línea] México, 2007, Fontamara, 172 pp, Dirección URL: http://books.google.com.mx/books?id=JwmTJrv1YvUC&pg=PA149&lpg=PA149&dq=Estoy+convencido+de+que+el+fin+de+la+Guerra+Fr%C3%ADa+ofrece+una+oportunidad+excepcional+para+pasar+de+las+divisiones+artificiales+del+Primero,+Segundo+y+Tercer+Mundo+a+la+creaci%C3%B3n&source=web&ots=2OT68ROMRZ&sig=JB8GE0-QP4X4ILWYOIk4_SJq0E&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=1&ct=result#v=onepage&q=&f=false, [consulta: enero de 2009].

número de países que transitan de un régimen democrático a otro no democrático.²⁶

La primera ola, de acuerdo con Huntington, tuvo como influencia la revolución francesa y americana, y abarcó de 1828 a 1929; su contraola ocurrió de 1922 a 1942. La segunda ola abarcó de 1943 a 1962 como resultado de la ocupación de los aliados al término de la Segunda Guerra Mundial; su contraola ocurrió entre 1958 y 1975.

Así, vimos que en Europa, Portugal inicia la tercera ola en abril de 1974, le sigue Grecia en el mismo año y finaliza España en 1975. En América Latina y el Caribe esta ola encontró a la mayoría de los países viviendo bajo el yugo de gobiernos autoritarios. Los primeros pasos por transitar a la apertura y la democracia en la región los dio Brasil en 1974; le siguen poco después Ecuador entre 1976-1979, República Dominicana entre 1974-1980, Perú en 1975-1980, y Bolivia entre 1979-1982. Continúan entre fines de los setentas y principios de los ochenta los países de Centroamérica: Honduras, El Salvador y Guatemala. México empezó a vivir los efectos de este proceso, de grandes proporciones hacia su interior, desde 1982. Entre 1983 y 1985 continúan Argentina y Uruguay, y entre 1989 y 1990 concluyeron la ola democratizadora Chile en 1989, Nicaragua, Paraguay y Panamá en 1990.²⁷

Por su parte, los países del centro y este de Europa que antes de la caída del muro de Berlín formaron parte del bloque socialista, y que iniciaron en ese año sus respectivos procesos democráticos, son Polonia, Hungría, Alemania Checoslovaquia, Bulgaria, Albania y Rumania.

²⁶ Cfr., Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, México, Paidós, 1994, p. 26.

²⁷ Daniel Zovatto, "El papel de las elecciones en el proceso de transición a la democracia en América Latina", en *Boletín electoral latinoamericano*, IIDH/CAPEL, San José, enero-junio 1994, p. 141.

Asia y África se contagiaron de esta ola y entre 1974 y 1990 iniciaron su transición hacia la democracia India, Filipinas, Corea, Pakistán, Mongolia, Nigeria y Sudán.²⁸

El papel de los Estados Unidos de América fue fundamental para que este movimiento tuviera tal alcance e importancia, ya que su política exterior a partir de la década de los setenta estuvo enfocada en el respeto de los derechos humanos, y posteriormente en la necesidad de cambiar regímenes autoritarios y comunistas. Su liderazgo le permitió incluso ejercer presiones económicas, bloqueando el comercio y la inversión en aquellos países no democráticos, o aún suspendiendo su ayuda económica.

En este sentido se puede afirmar, como lo hace Sara Babb, que

las agencias multilaterales y las del gobierno de los Estados Unidos como el Banco Mundial, el FMI y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, tenían el compromiso de utilizar el alivio de la deuda para obtener de los gobiernos de los países en vías de desarrollo reformas políticas orientadas al mercado. Si los gobiernos de los países en vías de desarrollo querían préstamos para seguir pagando el servicio de sus deudas, tendrían que reducir los déficits presupuestales, recortar el gasto del gobierno y abrir sus economías a la competencia extranjera.²⁹ En México y en todo el mundo en vías de desarrollo, ha habido infinidad de ejemplos de tales préstamos basados en políticas desde 1982.³⁰

Así, el auge de la democracia y el empuje que le dio Estados Unidos derivó en que la comunidad internacional expresara su convicción de conceder a la promoción de los gobiernos democráticos un lugar relevante en su agenda de cooperación internacional, así como la decisión de otorgar recursos y diseñar programas para su consolidación, y aún de poner en marcha los mecanismos de acción necesarios

²⁸ *Cfr.*, Isabel Morales, *op. cit.*, p. 78.

²⁹ Sara Babb, *op. cit.* p. 13.

³⁰ *Op. cit.*, pp. 242-243.

en caso de que esta forma de gobierno sufriera interrupciones o mostrara serias inconsistencias.

Por su parte, la mayoría de los países de la comunidad internacional se mostraron atentos a la evolución de cualquier cambio político. La importancia que se ha dado a los procesos electorales, su limpieza, periodicidad y tranquilidad son vistas por la comunidad internacional como factores de transición democrática, y la mejor manera de legitimar un régimen.

El monitoreo que practica la comunidad internacional en el ámbito político-electoral ha dado como resultado otra actividad, considerada “un nuevo fenómeno en las relaciones internacionales y en el proceso de democratización de los países involucrados en el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas democráticas en el mundo”:³¹ la cooperación internacional en materia electoral.

II El Instituto Federal Electoral

El IFE, a diferencia de los organismos electorales anteriores, se constituyó como una institución permanente y desconcentrada, característica que le permite ejercer sus actividades en todo el país. Asimismo, asumió todas las actividades que antes se encontraban dispersas como la integración, actualización y depuración del padrón electoral, los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, la preparación y logística de las elecciones, y el cómputo de los resultados de cada elección.

La estructura original del Instituto Federal Electoral era colegiada; en sus decisiones concurría el poder Público (representado por los Poderes Ejecutivo y

³¹ Manuel Carrillo, *op. cit.*, p. 84.

Legislativo), los representantes de los partidos políticos, y los Consejeros Magistrados.³²

Los fines del IFE, especificados en el artículo 69 del COFIPE, son los siguientes:

- 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.

Una vez en funciones, el Instituto Federal Electoral, al tratarse de una instancia de reciente creación, era susceptible de sufrir cambios y ajustes tanto en su estructura como en sus procedimientos. Posteriores reformas³³ han obligado a que el sistema político electoral mexicano se esté adecuando constantemente a su nueva realidad, afectando con ello las actividades del Instituto.

Sin embargo al interior del IFE se reconoció que los esfuerzos por redefinir y depurar el sistema electoral eran prácticamente desconocidos y, por tanto, escasamente valorados, tanto dentro como fuera del país.

De igual manera se asumió que carecer de una estrategia informativa reforzaría el juicio prevaleciente sobre actividades poco claras en la organización de los procesos electorales en México, por lo que se hizo necesaria la creación de un área dedicada exclusivamente a desarrollar una estrategia de información, acercamiento y

³² Primera denominación de los representantes de la ciudadanía ante el Consejo General del IFE. A partir de la reforma electoral de 1994 serán llamados consejeros ciudadanos, y después de la reforma de 1996 y hasta esta fecha, se llamarán consejeros electorales.

³³ Realizadas en 1993, 1994 y 1996. *Cfr.* Coordinación de Asuntos Internacionales, *Reformas político-electorales en México. 1989-1996*, documento institucional, México, 2000, pp. 1-25.

vinculación con la comunidad internacional, que tuviera como objetivo inicial promover y acreditar al sistema y la nueva organización electoral mexicana.³⁴

II.1 La creación de la Coordinación de Asuntos internacionales

Existieron cuatro factores fundamentales para crear una instancia encargada de manejar los asuntos internacionales del IFE:

1. La conveniencia de proyectar y acreditar ante la comunidad internacional el proceso de reforma y cambio del sistema político-electoral mexicano.
2. La importancia que cobran a nivel internacional los sistemas y prácticas electorales como uno de los componentes fundamentales de los procesos de transición y consolidación democrática.
3. La nueva posición que ocupaba México en el escenario internacional, principalmente como resultado de la nueva orientación en materia económica y comercial, particularmente la firma del TLC.³⁵
4. El interés de la comunidad internacional por conocer y dar seguimiento al desarrollo de las elecciones presidenciales de 1994.³⁶

³⁴ Coordinación de Asuntos Internacionales, *Origen, evolución y retos de la Coordinación de Asuntos Internacionales*, México, s/fecha, documento institucional, p. 2.

³⁵ *El establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte junto con el ingreso de México a la OCDE* (el 18 de mayo de 1994, cuando México se convirtió en su miembro número 25), *marca el fin de un periodo en el cual México se consideraba a sí mismo como un país subdesarrollado para empezar a reconocerse como una economía emergente*, Germán González-Dávila, "OCDE-México: 10 años", [en línea], México, La Crónica de Hoy, 4 de noviembre de 2004, Dirección URL: <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=151378>, [consulta: 25 de marzo de 2010].

³⁶ Particularmente debido a la inestabilidad política y económica del último año de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari que provoca una crisis de credibilidad internacional; a que el 1º de enero de ese año entra en vigor el Tratado Trilateral de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos de América y México, al que se culpó de haber llevado al país a las condiciones mencionadas arriba, provocando que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional declare la guerra al gobierno el día en que entraba en vigor este tratado; y a la muerte violenta del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, *cfr*, Isabel Morales, *op. cit.* pp. 106-107.

Por acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral (ver ANEXO 1), la Coordinación de Asuntos Internacionales inició sus funciones en 1993.³⁷

La Coordinación de Asuntos Internacionales quedó adscrita a la Dirección General del Consejo General, instancia con la cual discutió todos los asuntos que le competían. Atendiendo a las facultades que le otorgaba el Artículo 89, párrafo 1, inciso a) del COFIPE, fue la Dirección General³⁸ la que firmó los primeros convenios de cooperación internacional y decidió sobre la pertinencia de que funcionarios institucionales atendieran las solicitudes de asistencia técnica en otros países.

En la actualidad el nombramiento y remoción del titular de esta unidad los decide el Consejo General a propuesta del consejero presidente, y la instancia encargada de dar seguimiento a estas actividades es la Comisión de Asuntos Internacionales del Consejo General.

En 1997 se estableció la primera Comisión de Asuntos Internacionales, integrada por cuatro consejeros electorales, uno de ellos fungiendo como su presidente, y por los representantes ante el Consejo General del PRI, PT y PVEM, a quienes se les informaba puntualmente sobre las actividades internacionales institucionales.

La integración de dicha comisión sufrió subsecuentes modificaciones hasta que, como resultado de la última reforma en materia electoral 2007-2008, desaparece la Comisión permanente de Asuntos Internacionales y sólo queda como Comisión temporal, según se establece en el Artículo 116 párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁷ La existencia de dicha unidad queda formalizada en el Acuerdo de la sesión ordinaria del Consejo General del 16 de diciembre de 1997.

³⁸ El director general, en ese entonces Arturo Núñez Jiménez, entre otras cosas asistía a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto y representó legalmente al Instituto. *Conf.*, Sara Magallón, *El Instituto Federal Electoral: la autonomía política y financiera de una institución en transición 1991-2000*, Tesis de Licenciatura, México, FCPyS/UNAM, 2000, p. 43.

Por su parte, el Reglamento Interior del IFE establece en su Artículo 6, II que son comisiones temporales

Aquellas creadas por el Consejo cuando las considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones.³⁹

El mismo reglamento, en su Artículo 63, incisos e), l) y o), respectivamente, establece que la Coordinación de Asuntos Internacionales tiene, entre otras, las siguientes atribuciones

- e) Coordinar las acciones de intercambio informativo, cooperación, asesoría y asistencia técnica en las que participe el Instituto a nivel internacional;
- l) Promover convenios y acuerdos de intercambio y cooperación con organismos e instituciones internacionales interesadas en la promoción de la democracia;
- o) Acordar con el Consejero Presidente los asuntos de su competencia.⁴⁰

Es así como la Coordinación de Asuntos Internacionales inicia actividades promocionando y acreditando la organización electoral mexicana y el proceso electoral federal de 1994 ante la comunidad internacional.

En este punto, se inicia una etapa de

...socialización, que tenía como principal objetivo lograr la credibilidad [ante] la comunidad política internacional, para lo cual se instrumentó una extensa estrategia de información y promoción institucional desarrollada mediante el acercamiento a las

³⁹ Instituto Federal Electoral, Reglamento Interior, México, 2008, p. 11.

⁴⁰ Instituto Federal Electoral, *op. cit.*, pp. 74-76.

instancias extranjeras interesadas en conocer los avances que México había tenido en ese sentido.⁴¹

Asimismo, se empezó a atender al creciente número de delegaciones extranjeras que ya mostraban interés por conocer la estructura y las principales actividades que estaba realizando el IFE. El hecho de que estas delegaciones internacionales constataran *in situ* el trabajo realizado por el IFE, tuvo como consecuencia que se le empezara a considerar como una institución de avanzada a nivel internacional.

Por otro lado, debido a la exigencia de la sociedad mexicana de que en el país se celebraran elecciones libres, transparentes y creíbles, en 1993 la legislación diseñó la figura jurídica del observador electoral, permitida únicamente a los ciudadanos mexicanos. Por lo que hace al mismo interés de la comunidad internacional, en 1994 la legislación en la materia incluyó la figura del visitante extranjero invitado, en un esfuerzo por brindar certeza sobre la limpieza de los procesos electorales federales.

En cuanto a la cooperación y asistencia técnica en materia electoral internacional, debe mencionarse que el proceso de vinculación con organismos e instituciones internacionales que de manera gradual y consistente ha llevado a cabo el IFE, ha cristalizado en la firma de convenios de cooperación y asistencia técnica y que desde que inició su trabajo de acercamiento con sus homólogos de otras partes del mundo, el IFE ha pasado a formar parte del circuito de organismos que trabajan a favor de la democracia en todo el mundo.

Es importante destacar que existe un Acuerdo del Consejo General del IFE de su sesión del 27 de enero de 1999, en el que se establecen los criterios para suscribir convenios de cooperación técnica a nivel internacional.⁴²

⁴¹ Cfr., Isabel Morales, *op. cit.*, p. 126.

II.2 La actividad internacional en materia electoral

La colaboración internacional en materia electoral que ha desarrollado México a lo largo de estos años, no habría fructificado sin la participación de las instancias internacionales que trabajan en la promoción y perfeccionamiento de la democracia. No se debe pasar por alto que al mismo tiempo que el proceso de transformación electoral iba dando otro perfil político a México, en el ámbito internacional se iba conformando una amplia red de instituciones, prácticas y mecanismos de cooperación en materia de democracia y elecciones. José Woldenberg, consejero presidente del Consejo General del IFE de 1996 a 2003, explica así esta evolución:

Aunque en un 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 acentuado 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. [...] 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.⁴³

En congruencia con esta opinión, si bien expresada *a posteriori*, una vez terminada la primera vertiente que era dar a conocer en el extranjero el nuevo sistema electoral mexicano, la estrategia de actividades internacionales del Instituto Federal Electoral se orientó a la vinculación con las principales entidades dedicadas a la promoción de la democracia y a las buenas prácticas electorales.

⁴²Instituto Federal Electoral [en línea], s/fecha, Dirección URL: http://normateca.ife.org.mx/normateca/files_disp/49/212/CAIenReglamentoInterior.pdf [consulta: 26 de enero de 2010].

⁴³José Woldenberg, *La política internacional del Instituto Federal Electoral mexicano*, [en línea], México, abril-junio de 2003, Dirección URL: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20030401faenespessay11293/jose-woldenberg/la-politica-internacional-del-instituto-federal-electoral-mexicano.html?mode=print>, [consulta: 3 de agosto de 2008].

Para entender un poco más la importancia de los vínculos institucionales que ha tejido el IFE a lo largo de estos últimos años, es necesario conocer primero a las instancias a nivel internacional que trabajan en la promoción, fortalecimiento y perfeccionamiento de la democracia.⁴⁴

En el rubro de las principales instituciones internacionales se encuentran la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés) con sede en Washington, y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA por sus siglas en inglés) con sede en Estocolmo, Suecia.

Es pertinente mencionar que el aumento del movimiento democratizador y las nuevas actividades internacionales en materia electoral, propician que aquellos organismos internacionales que ya tenían trabajo previo al respecto, se actualizaran y ampliaran su espectro de actividades.

En la misma investigación, tenemos que en este caso se encuentra el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), creado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); este instituto, con sede en San José, Costa Rica, creó a su vez el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), con la finalidad de proporcionar asesoría en materia técnico-electoral y promover las elecciones libres. La misma OEA crea en 1990 la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), con el objeto de reforzar estas tareas específicas de sus filiales.

Por lo que hace a la Organización de las Naciones Unidas, ésta creó la Unidad de Asistencia Electoral, que atiende los procesos electorales en estados soberanos, siempre a solicitud expresa de éstos.

⁴⁴ Manuel Carrillo, *op. cit.* pp. 86-87.

A nivel regional también ha habido un gran avance en el intercambio de experiencias en áreas de interés común, dado que muchos países comparten rasgos culturales, políticos e históricos en su propia región. Las redes que se han consolidado a este nivel han compartido problemas que a su vez se han discutido y analizado para colaborar en su solución. Estas experiencias se discuten posteriormente en otras regiones del mundo, permitiendo así un constante intercambio que no pretende construir un modelo único, sino sólo servir como ejemplo para que cada país adopte por sí mismo la solución más idónea a un problema específico.

Según datos del Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, en esta región se han creado con este propósito la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe o Protocolo de Tikal; la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur o Protocolo de Quito; la Unión Interamericana de Organismo Electorales (UNIORE) y la Asociación de Organismos Electorales del Caribe (ACEO). Por conducto de estas asociaciones, se promovió la observación electoral y asistencia técnica que tenían como objetivo fundamental celebrar elecciones limpias y transparentes.

El tema también cobra importancia en Europa, Asia África y Oceanía, donde se tejieron redes con el propósito de promover la democracia y las elecciones libres y confiables. Se creó la Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO por sus siglas en inglés); la Asociación de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelandia (PIANZEA por sus siglas en inglés); la Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA por sus siglas en inglés); la Asociación de Autoridades Electorales Africanas (AAEA por sus siglas en inglés). Todas estas asociaciones, además de promover la observación electoral y la asistencia técnica, tienen como objetivo la celebración de elecciones limpias y

transparentes y la organización de foros en los que se discute, se analiza y se reflexiona sobre los problemas específicos que afronta cada región.

Continuando con la información del Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, existen otras instancias que, si bien por su perfil académico o de investigación no están dedicadas del todo al tema, también promocionan la democracia y las elecciones libres y transparentes, como son la Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE); el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI); el Instituto Republicano Internacional (IRI); la Fundación Konrad Adenauer; la Fundación Friedrich Naumann; la Fundación Friedrich Ebert; así como centros universitarios, académicos y especialistas de todo el mundo, como el Centro Carter.

A continuación se presenta un cuadro en el que aparecen, en estricto orden cronológico, los nombres y años de creación de instituciones que conforman la extensa red de promotores de la democracia a nivel internacional. Como se aprecia, la mayor parte de éstas se han creado entre 1970 y 1998, ejemplificando así el fenómeno del auge democratizador que se ha presentado a nivel internacional en las últimas décadas.

Es importante destacar que la orientación ideológica o valorativa para promover la democracia de tales instituciones no es de ninguna manera homogénea, puesto que obedecen a intereses diversos.

Organizaciones internacionales promotoras de la democracia

Institución	Año de creación
Unión Interparlamentaria (IPU)	1889
Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) ⁴⁵	1922

⁴⁵ S/autor, [en línea], s/editor, s/fecha, Dirección URL: http://www.fidh.org/rubrique.php3?id_rubrique=357 [consulta: septiembre de 2008].

Institución	Año de creación
Fundación Friedrich Ebert	1925
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	1945
Comisión Internacional de Juristas (ICJ)	1952
Fundación Konrad Adenauer	1956
Fundación Friedrich Naumann	1958
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	1961
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	1965
Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE)	1973
Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)	1980
Centro Carter	1982
Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)	1983
Fondo Nacional para la Democracia (NED)	1983
Instituto Republicano Internacional (IRI)	1983
Instituto Demócrata Nacional para Asuntos Internacionales (NDIIA)	1983
Protocolo de Tikal	1985
Programa para América Latina y el Caribe del Centro Carter	1986
Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	1987
Protocolo de Quito	1989
Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (UPD)	1990
Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)	1991
Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO)	1991
Fundación para la Democracia Westminster (WFD)	1992
División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas (DAENU)	1992
Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR)	1994
Asociación de autoridades Electorales Africanas (AAfEA)	1994
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA)	1995
Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAsEA)	1997
Asociación de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (PIANZEA)	1997

Institución	Año de creación
Asociación de Organismos Electorales del Caribe (ACEO)	1998






Fuente: Cuadro de elaboración propia con información del Manuel Carrillo.⁴⁶

II.3 Socios internacionales del Instituto Federal Electoral











Como resultado de la sistematización de las actividades realizadas y cuyo propósito fue vincular al IFE con la comunidad internacional, desde 1994 se empezaron a formalizar las actividades conjuntas mediante la firma de acuerdos de cooperación técnica con diversas instituciones y organismos que gozan de saludable reputación internacional por su trabajo en favor de la democracia.

A continuación se presenta un cuadro en el que se aprecian cronológicamente los años de firmas de acuerdos de cooperación, y sus renovaciones de ser el caso, entre el Instituto Federal y otras instituciones internacionales.

Socios internacionales del Instituto Federal Electoral

Instancia	Firma/Renovación
 Organización de las Naciones Unidas	1994 / 1996; 1997; 1998; 2000; 2003, 2005, 2007 y 2008
 Fundación Internacional para Sistemas Electorales	1994 / 1996; 1997; 2008
 Elecciones Canadá	1996 / 2001
 Unión Interamericana de Organismos Electorales	1996
 Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia	1996

⁴⁶ Manuel Carrillo, *op. cit.* pp. 90-98.

 <p>Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral</p>	<p>1998 / 2004</p>
 <p>Ministerio del Interior de España</p>	<p>1999 / 2004</p>
 <p>IFES IDEA ONU EC IFE</p> <p>Asociación para el desarrollo electoral y democrático</p>	<p>1999</p>
 <p>Jurado Nacional de Elecciones de Perú</p>	<p>2003</p>
 <p>Tribunal Electoral de Panamá</p>	<p>2003</p>
 <p>Cámara Nacional Electoral de Argentina</p>	<p>2004</p>
 <p>भारत निर्वाचन आयोग Election Commission of India</p> <p>Comisión Electoral Independiente de la República de la India</p>	<p>2004</p>
 <p>FUNDACIÓN INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN JOSÉ ORTEGA Y GASSET</p> <p>Fundación José Ortega y Gasset</p>	<p>2006</p>
 <p>Unión Europea</p>	<p>2006</p>
 <p>Organización de los Estados Americanos</p>	<p>2008</p>

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral. Documentos institucionales de 1994 a 2008.

Este recorrido por el nacimiento y evolución del Instituto Federal Electoral de México permite apreciar la importancia que ha representado para el país contar con una institución independiente que se encargue de organizar elecciones. Hasta 2008, el IFE ha organizado seis procesos electorales federales en los que los resultados fueron aceptados por casi todos los partidos políticos.⁴⁷ Esto cobra relevancia si se tiene en cuenta que desde principios de la década de los 70 predomina en el mundo la percepción de que un gobierno democrático, más que uno oligárquico o autoritario, ofrece mejores posibilidades para el manejo de sus conflictos internos.

Asimismo, puede constatarse que desde que el IFE se estableció como la instancia encargada de organizar las elecciones federales en México, el país transitó de un sistema de partido único a un país con sistema pluripartidista en el que se cumplen tres condiciones básicas:

1. Una significativa competitividad por el poder político entre individuos y/o grupos organizados.
2. La participación inclusiva en la selección de los líderes y las políticas a través de elecciones libres y justas.
3. Un nivel de libertades civiles y políticas suficientes para garantizar la integridad de la competitividad y la participación políticas.⁴⁸

Una vez que México logró superar una crisis de credibilidad por sus procesos electorales viciados y turbios y cuyos resultados eran poco confiables, pasó a tener una de las instituciones autónomas con mayor aceptación ciudadana y a nivel internacional.

⁴⁷ Excepto, por supuesto, el controvertido proceso electoral federal de 2006, en el que los resultados tan cerrados entre dos candidatos presidenciales derivó en un debate postelectoral de encono que polarizó a la sociedad mexicana.

⁴⁸ Peter Harris *et al.*, *Democracia y conflictos profundamente arraigados: opciones para la negociación*, Estocolmo, IDEA Internacional, 2001, p. 19.

II.4 Desarrollo de las actividades nacionales e internacionales del Instituto Federal Electoral

Conforme las leyes y las prácticas políticas se fueron ajustando a la realidad mexicana desde la creación del IFE, creció el interés en las instituciones extranjeras por conocer y beneficiarse de los avances que México, un país de democracia tardía, había tenido en materia político-electoral.

Así, por ejemplo, entre 1989 y 1996, México tuvo importantes reformas en materia político-electoral que dieron pie a la creación de la autoridad electoral federal, modificaron las Cámaras de diputados y senadores, los derechos políticos de los ciudadanos, el régimen jurídico de los partidos, las condiciones de equidad en la competencia partidista, el registro electoral, la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, los resultados electorales preliminares, la presencia de instituciones o ciudadanos extranjeros con motivo de las elecciones, la solución de controversias y el sistema de calificación electoral. Todas estas reformas cambiaron paulatinamente el mapa político de México, como se aprecia en las siguientes gráficas, en las que se puede ver la evolución que han tenido las Cámaras de diputados y senadores, de 1991 a 2006.

Porcentajes de representación política en la Cámara de diputados (1991-2006)

	1991	1994	1997	2000	2003	2006
PAN	18%	24%	24%	42%	31%	41%
PRI	64%	60%	48%	41%	45%	21%
PRD	8%	14%	26%	11%	19%	21%
PT		2%	2%	3%	3%	3%
Otros	10%			3%	2%	14%

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información del IFE.⁴⁹

⁴⁹ Instituto Federal Electoral [en línea] Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/index.html>, [consultada el 9 de marzo de 2010].

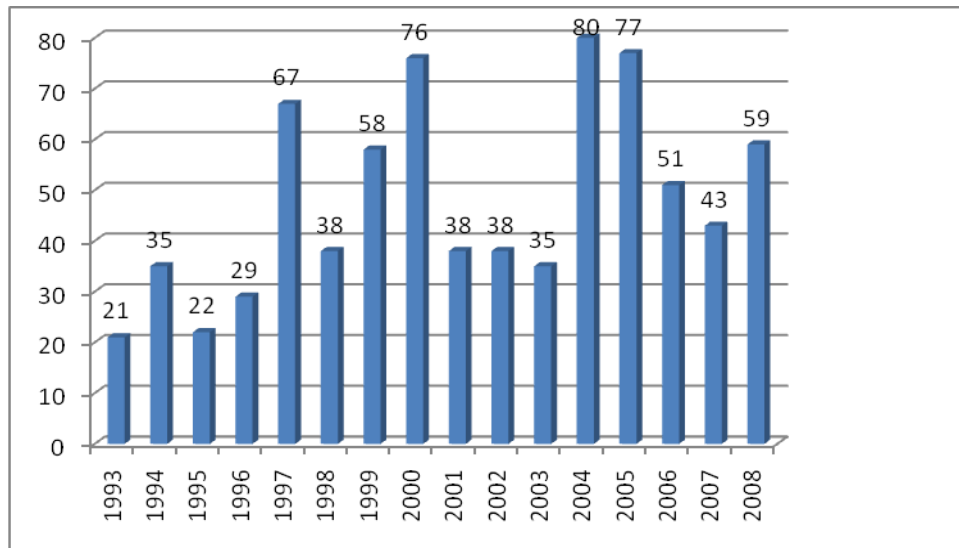
Porcentajes de representación política en la Cámara de senadores (1994-2006)

	1994	1997	2000	2006
PAN	19%	26%	35%	44%
PRI	74%	60%	46%	25%
PRD	7%	12%	12%	27%
PT		1%	1%	
PVEM		1%	4%	2%
OTROS			2%	2%

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información del IFE.⁵⁰

Estas reformas, su implementación y sus resultados en el ámbito político-electoral evidentemente tuvieron impacto en la actividad internacional del IFE, como puede verse en la siguiente gráfica.⁵¹

Número de actividades internacionales realizadas por el IFE



Gráfica de elaboración personal con información de la Coordinación de Asuntos Internacionales

⁵⁰ Instituto Federal Electoral [en línea] Dirección URL: <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/index.html>, [consultada el 9 de marzo de 2010].

⁵¹ Estas actividades comprenden la organización de eventos internacionales, atención a delegaciones, participación en reuniones de trabajo, participación en foros en el extranjero, misiones de observación electoral y de asistencia técnica.

La importancia de conocer todas estas actividades reside en el hecho de que en la medida en que en México iba superando rezagos en materia electoral, sus homólogos de otras regiones del mundo buscaron beneficiarse de estos avances y firman con el IFE convenios de colaboración en la materia, como se verá en el siguiente capítulo.

Independientemente de las implicaciones políticas que ha tenido en México el celebrar elecciones federales más equitativas y sin el fundado temor de que los resultados estuvieran sesgados, la participación del IFE en el ámbito internacional ha tenido un efecto de círculo virtuoso en el fortalecimiento de los órganos electorales nacionales al compartir con importantes organismos internacionales la experiencia adquirida. Esto es importante porque de estos intercambios se ha concluido que muchos países, sean o no de la región, han tenido que superar prácticamente los mismos problemas. Por ello, intercambiar experiencias, aunque éstas no sean exitosas, siempre aportará beneficios tanto para el que otorga una asistencia técnica como para el que la recibe.

Concluimos este capítulo con la reflexión de José Woldenberg, quien fuera consejero presidente del Consejo General del IFE de 1996 a 2003:

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.⁵²

⁵² José Woldenberg, *op. cit.*

Capítulo II

Marco legal que regula la cooperación internacional en materia electoral en México

I Antecedentes del marco normativo internacional

Tanto la Sociedad de Naciones (SN, 28 de junio de 1919) como su sucesora la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 26 de junio de 1945), instancias internacionales creadas para evitar más agresiones entre los Estados, tenían entre sus principios básicos la cooperación internacional y la seguridad colectiva.

Al término de la Primera Guerra Mundial, una cosa quedó clara cuando se crea la SN:

[...] la victoria de la democracia: fueron las viejas dinastías las que cayeron derrotadas y desechas, fueron los estados democráticos occidentales los que quedaron en pie, victoriosos. Pero es más, salvo pocas excepciones, los nuevos estados adoptaron constituciones altamente democráticas, Alemania inclusive. Realmente parecía que el mundo había asegurado la democracia.⁵³

Concebida para “fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizar la paz y seguridad mundial”,⁵⁴ la Sociedad de Naciones reconoció la asistencia internacional en el artículo 22 del Pacto de Versalles.⁵⁵

⁵³ David Thomas, en *Historia mundial: 1914-1950*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, p. 88.

⁵⁴ Documentos históricos, *Tratado de Versalles*, [en línea], s/fecha, s/lugar de edición, Dirección URL: [http://es.wikisource.org/wiki/Tratado de Versalles \(1919\)](http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Versalles_(1919)), [consulta: enero de 2009].

⁵⁵ “Los principios siguientes se aplicarán a las colonias y territorios que, a consecuencia de la guerra, hayan dejado de estar bajo la soberanía de los Estados que las gobernaban anteriormente y que estén habitados por pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos en las condiciones particularmente difíciles del Mundo moderno. El bienestar y el desenvolvimiento de estos pueblos constituye una misión sagrada de civilización, y conviene incorporar al presente Pacto garantías para el cumplimiento de dicha misión.

El mejor método para realizar prácticamente este principio será el de confiar la tutela de dichos pueblos a las naciones más adelantadas, que, por razón de sus recursos, de su experiencia o de su posición geográfica, se hallen en mejores condiciones de asumir esta responsabilidad y consientan en aceptarla. Estas naciones ejercerán la tutela en calidad de mandatarias y en nombre de la Sociedad.

Ciertas comunidades que pertenecieron en otro tiempo al Imperio Otomano han alcanzado un grado de desenvolvimiento tal, que su existencia como naciones independientes puede ser reconocida provisionalmente a condición de que la ayuda y los consejos de un mandatario guíen su administración hasta el momento en

La ONU, por su parte, desde su fundación en 1945, se ha mostrado activa en el campo de la asistencia electoral. En el Capítulo IV, artículo 13 de su Carta se mencionan de manera expresa los siguientes temas relativos a la cooperación política:

1. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:
 - a. fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación;
 - b. fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.⁵⁶

Para 1991 la ONU, mediante resolución de la Asamblea General (46/137), designó al Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos como el Punto Focal para las actividades de asistencia electoral. Esta misma resolución destaca que

...la autoridad para gobernar se basará en la voluntad del pueblo, expresada en elecciones auténticas y periódicas, y que éstas constituyen un elemento necesario e indispensable en los esfuerzos constantes encaminados a proteger los derechos e intereses de los gobernados.

La comunidad internacional debe seguir estudiando con suma atención los medios necesarios para que las Naciones Unidas atiendan a las solicitudes de los Estados Miembros que tratan de promover y reforzar sus instituciones y procedimientos electorales.

que sean capaces de dirigirse por sí mismas. Para la elección del mandatario se tendrán en cuenta, en primer término, los deseos de dichas comunidades." *Ibid.*

⁵⁶ S/autor, Carta de las Naciones Unidas [en línea], s/fecha de edición, Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/charter/index.shtml>, [consulta: agosto de 2008].

La Carta Democrática Interamericana de la OEA, firmada el 11 de septiembre de 2001, tiene dos artículos que tratan el tema:⁵⁷

Artículo 17: Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.

Artículo 23: Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos. Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.

A nivel de cooperación internacional esto es lo que existe específicamente en el tema democrático-electoral, por lo que debe puntualizarse que las misiones de asistencia técnica electoral se regulan con base en los tratados sobre derechos humanos que haya firmado el país en cuestión. Los proveedores de asistencia técnica electoral internacional se rigen por los términos contenidos en la invitación que les ha hecho el organismo electoral solicitante, o el Ministerio del Exterior del país que solicita la asistencia. En algunos casos, las misiones se integran y actúan según los términos de un Memorando de Entendimiento o algún convenio específico aceptado por la parte oferente y la parte solicitante.

II Los convenios firmados por el Instituto Federal Electoral

II. 1. Organización de las Naciones Unidas

Este convenio de cooperación es el de mayor alcance que el IFE ha suscrito y que de 1994 a la fecha se ha ampliado y mejorado, no sólo en favor de organizaciones e instituciones mexicanas, sino que ha logrado reunir a especialistas y

⁵⁷ S/autor, Organización de los Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta Democrática.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta%20Democratica.htm), [consulta: agosto de 2008].

organizaciones de reconocido prestigio internacional en seminarios, conferencias, congresos, reuniones, misiones de asistencia y de observación y talleres, para exponer y discutir los principales temas de la agenda nacional e internacional en materia electoral.⁵⁸ El convenio con diferentes nombres y para diferentes propósitos se ha renovado en 1996, 1997, 1998, 2000, 2003, 2005, 2007 y 2008, según se aprecia en el siguiente cuadro:

Convenios de cooperación firmados entre el IFE y la ONU

FECHA	NOMBRE
7 de julio de 1994	Asistencia a los Grupos de Observación Electoral
19 de diciembre de 1996	Asistencia a la Observación Electoral
22 de mayo de 1997	Fortalecimiento a la Observación y al Proceso Electoral
24 de junio de 1998	Fortalecimiento de la Cultura Democrática, el Proceso Electoral y la Gobernabilidad
17 de marzo de 2000	Apoyo a la Observación Electoral y a la Coordinación de Visitantes Extranjeros
14 de noviembre de 2000	Fortalecimiento de la Cultura Democrática, el Proceso Electoral y la Gobernabilidad
16 de abril de 2003	Apoyo a la Observación Electoral
30 de julio de 2003	Fortalecimiento de la Cultura Democrática, el Proceso Electoral y la Gobernabilidad
12 de octubre de 2005	Apoyo a la Observación Electoral 2006
Mayo de 2007	Plan de iniciación para el establecimiento de una instancia internacional de capacitación e investigación electoral
Noviembre 2008	Acuerdo de Apoyo y Colaboración para la Instalación y Operación del Programa Internacional de Capacitación e Investigación Electoral.

Fuente: Coordinación de Asuntos Internacionales 1994-2008.

En el marco de estos convenios, el gobierno de México le solicitó a la ONU en 1994 apoyo técnico para que una misión de expertos internacionales realizara un informe sobre las reformas electorales de ese año y sobre el régimen electoral mexicano. La misión estuvo integrada por Cecilio Ortiz Blanco, consejero legal del Ministerio del Interior de España, Luis Camilo Osorio, Registrador Nacional Electoral y del Registro Civil de Colombia, por Juan Ignacio García, director del Servicio Electoral de Chile, por Gustavo Villamil y César Tulio, funcionarios técnicos de la Registraduría del Estado Civil de Colombia.

⁵⁸ Coordinación de Asuntos Internacionales, *Convenios de cooperación signados por el Instituto Federal Electoral, en cuya concreción participó la Unidad Técnica de Coordinación de Asuntos Internacionales*, documento institucional, México, 2005, pp. 1-5.

Para 1997, el gobierno de México volvió a solicitar el apoyo de la ONU para que una misión de expertos realizara un análisis del sistema electoral, con especial atención a las reformas electorales de 1996. Esta misión estuvo conformada por Dieter Nohlen, catedrático de ciencia política de la Universidad de Heidelberg, Alemania, por Felipe González Roura, profesor de Derecho Político y Electoral de la Universidad de Morón, Argentina, y por Daniel Zovatto, consultor internacional y ex director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

En 2006, el IFE propuso al PNUD/México la visita de un grupo de expertos electorales con el fin de que analizaran y presentaran un informe sobre los aspectos más relevantes del proceso electoral del 2 de julio de ese año. Esta misión estuvo integrada por Óscar Hassenteufel, ex presidente de la Corte Nacional de Bolivia, por Carlos Alberto Urruty, presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay, por Juan Ignacio García, director del Servicio Electoral de la República de Chile y por Ray Kennedy, integrante y dirigente de varias misiones electorales de Naciones Unidas.

Las conclusiones de estos informes aparecen como ANEXO 2.

II.2 Fundación Internacional para Sistemas Electorales

La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES por sus siglas en inglés) es una organización internacional que trabaja los temas de promoción de la democracia sin fines de lucro. Tiene reconocimiento a nivel mundial entre la comunidad electoral ya que se dedica a apoyar la construcción, el mantenimiento y el fortalecimiento de la democracia. Sus áreas de especialización son la administración electoral, la educación cívica y los derechos para personas con capacidades diferentes, entre otras. Su principal actividad es otorgar asistencias

técnicas en materia electoral, que ha proporcionado a más de 100 países con diversos sistemas electorales y democráticos.

La relación interinstitucional entre IFE e IFES está enmarcada dentro del Acuerdo firmado entre ambas instituciones en 1994 y renovado en 1996 y 1997, con vigencia indefinida. En noviembre de 2008 se firma un Memorando de Entendimiento, mediante al cual el IFE solicita a IFES un informe del sistema electoral mexicano, teniendo en cuenta la calidad y el prestigio profesional de sus expertos. Este último Memorando tuvo una vigencia de un año. La conclusión del informe se entregó el 30 de septiembre de 2009.⁵⁹ La síntesis de esta conclusión aparece como ANEXO 3.

II.3 Elecciones Canadá

Elecciones Canadá se instituyó en 1920 como una agencia independiente y apartidista.

Elecciones Canadá y el Instituto Federal Electoral han tenido una relación de cooperación internacional continua e intensa desde 1993, debido a que ambas partes han demostrado tener objetivos comunes, y de este acercamiento resultó la idea de establecer un mecanismo ágil y permanente de cooperación internacional.

El 12 de junio de 1996 el Instituto Federal Electoral y Elecciones Canadá firmaron en Ottawa un acuerdo de cooperación técnica con vigencia de cinco años a partir de su firma.

⁵⁹ Instituto Federal Electoral, *Acuerdo de Cooperación institucional que celebran el Instituto Federal Electoral y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales*, México, 2008, pp. 1-3.

Ambas autoridades decidieron firmar la renovación del acuerdo original en la ciudad de México el 7 de junio de 2001, estableciendo también una vigencia de cinco años, misma que terminó el 12 de junio de 2006 y no se ha renovado.

II.4 Unión Interamericana de Organismos Electorales

El 3 de julio de 1996 México y el Instituto Federal Electoral ingresaron formalmente a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), gracias a los acercamientos previos que desde 1993 el IFE había tenido con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y su programa especializado el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), instancia que mantiene, desde el origen de la UNIORE, la secretaría ejecutiva de la unión.

Esta organización integra a las autoridades electorales de Centroamérica y el Caribe, América del Norte y del Sur y fue formalmente creada en Caracas, Venezuela, en noviembre de 1991.⁶⁰

De la adhesión a la UNIORE y por intermedio del IIDH/CAPEL, ha nacido un importante número de actividades internacionales tales como la organización de diversos eventos, misiones de asistencia técnica, de observación electoral y de intercambio de opiniones en la materia, como se muestra en el siguiente cuadro. La firma del acta constitutiva de la UNIORE sólo especifica su entrada en vigor, no su término.

⁶⁰ Instituto Federal Electoral, *Acta constitutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, 1996, pp. 1-10.

II.5 *Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia*

Una vez que el Instituto Federal Electoral ingresa formalmente a la UNIORE, su relación de igual a igual con otras autoridades electorales de la región se vuelve más fluida y directa.

Tal fue el caso de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, instancia que de manera directa busca la firma de un Convenio de Cooperación Técnica en materia electoral con el IFE.

Este acuerdo se firma teniendo como objetivo la identificación y promoción de proyectos y acciones sistemáticas de intercambio informativo y de cooperación y asistencia técnica que consolidaran el proceso de vinculación entre las instituciones contratantes, y se tradujeran en beneficio de los respectivos fines de éstas.⁶¹

El Acuerdo se firmó en México el 9 de febrero y en Colombia el 21 de marzo de 1996 y tiene una duración de cinco años, prorrogables automáticamente por períodos de igual duración.

Ambas instituciones conservan el derecho a dar por terminado el Acuerdo siempre y cuando se haga por escrito, cuando menos dos meses antes de la fecha de su vencimiento.

Como fruto de este convenio está el *Seminario internacional sobre encuestas de opinión pública y elecciones*, realizado en Colombia el 12 de agosto de 1979. El convenio continúa vigente.

⁶¹ Instituto Federal Electoral, *Acuerdo de cooperación técnica entre las autoridades electorales de México y Colombia*, México, 1996, pp. 1-6.

II.6 *Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Instituto Federal Electoral han establecido y consolidado firmes vínculos mediante la firma en la ciudad de México el 27 de mayo de 1998, de un Convenio de cooperación técnica, cuyo propósito fundamental fue el de proponer e impulsar proyectos de intercambio, consulta, cooperación y asistencia técnica, de manera bilateral e internacional sobre procesos electorales. El 20 de abril de 2004 se firmó una extensión de este convenio por cinco años más.⁶²

II.7 *Ministerio del Interior de España*

El Instituto Federal Electoral, como instancia depositaria de la autoridad electoral federal, comparte coincidencias con otros países que han propiciado acercamientos con propósitos de intercambio de información y experiencias.

Tal ha sido el caso de España, país con el que el IFE firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica en materia electoral para desarrollar un proceso de intercambio de información, conocimientos y experiencias que le faciliten a cada una de las partes firmantes identificar y evaluar los avances e innovaciones técnico-administrativas, procedimentales o instrumentales que fortalezcan o actualicen su organización y práctica institucional.⁶³

El Acuerdo entró en vigor el día de su firma el 12 de octubre de 1999 y se prorrogó el 15 de octubre de 2004; tiene una duración de cinco años prorrogables por periodos de igual duración, salvo que alguna de las partes desee darlo por

⁶² Instituto Federal Electoral, *Convenio de cooperación técnica entre el Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*, México, 2004, pp.1-2.

⁶³ Instituto Federal Electoral, *Acuerdo de cooperación técnica entre las autoridades electorales nacionales de España y las autoridades electorales federales de México*, México, 2004, pp.1-4.

terminado, para lo cual deberá notificar por escrito a la otra parte por lo menos sesenta días antes de su término. Continúa vigente.

II.8 Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático

La Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático (ADED) nació el 14 de abril de 1999 con la idea de crear una asociación dedicada a llevar la colaboración internacional electoral a un nivel superior y para ampliar y fortalecer la democracia electoral y el buen gobierno en las diferentes regiones del mundo, gracias a la comunión de ideales compartidos entre el IFE, Elecciones Canadá, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, así como de la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, quienes durante la I Conferencia de la Red Mundial de Organismos Electorales deciden firmar el acta de nacimiento de esta Asociación, que estará formada por tres categorías de organizaciones: a) miembros fundadores; b) miembros asociados; y c) organizaciones de recursos.⁶⁴

Los miembros creadores de esta asociación pretendieron multiplicar la efectividad y beneficios que el trabajo en equipo y la cooperación interinstitucional les ha representado. Así, la ADED enfoca el trabajo en equipo hacia objetivos de mayor alcance que aquellos posibles para entidades individuales que trabajan en solitario.

El alcance de esta Asociación es global y su vigencia será de cinco años, renovables a su término. Sin embargo, debido a que a partir de esta reunión las instituciones firmantes no han presentado proyectos a realizar, la Asociación no ha rendido frutos.

⁶⁴ Instituto Federal Electoral, *Asociación para el desarrollo electoral y democrático*, Ottawa, 1999, pp. 1-12.

II.9 *Jurado Nacional de Elecciones de Perú*

El 28 de marzo de 2003 se firma con el Jurado Nacional de Elecciones de Perú un Convenio Marco de Cooperación en Materia de Educación Cívica, con el propósito de establecer un punto de referencia que permita la interacción técnica entre éste y el IFE en el campo de la actividad electoral, educación cívica y promoción de los valores de la democracia y de la cultura democrática.⁶⁵

Las principales líneas de acción de este convenio son: fomentar la investigación en materia electoral y la educación cívica, diseñando programas informativos destinados a escolares, ciudadanos y organismos electorales; organizar cursos, talleres y seminarios en materia de educación cívica y electoral y para difundir la legislación electoral de ese país; promover 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 para cumplir los respectivos objetivos institucionales prioritarios.

Este convenio tiene una vigencia de cuatro años a partir de su firma, y será renovado en iguales términos salvo acuerdo o rescisión si alguna de las partes así lo decide y comunica por escrito con sesenta días de anticipación. Se prorrogó en octubre de 2007.

II.10 *Tribunal Electoral de Panamá*

El Acuerdo de Cooperación entre el IFE y el Tribunal Electoral de Panamá se firmó el 3 de julio de 2003 con el objetivo de realizar, apoyar, facilitar y promover la actividad de cooperación en materia electoral. Sus principales líneas de acción

⁶⁵ Instituto Federal Electoral, *Prórroga del Convenio marco de cooperación en materia de educación cívica entre el Instituto Federal Electoral de México y el Jurado Nacional de Elecciones del Perú*, México, 2007, pp. 1-2.

serían desarrollar programas de cooperación en sectores definidos como prioritarios entre los que destacan: producir el Servicio Internacional de Noticias Electorales (SINE) del Tribunal Electoral de Panamá; 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; 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; 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 están trabajando en la región.⁶⁶

Este acuerdo, con una vigencia de cuatro años a partir de su suscripción y renovable en términos iguales, rindió poco frutos y como ninguna de las partes manifestó interés por renovarlo, ya no se encuentra vigente en la actualidad.

II.11 Cámara Nacional Electoral de Argentina

Este Convenio de Cooperación tuvo como objetivo identificar y promover proyectos y programas de intercambio, consulta, cooperación y asistencia técnica, sobre temas relacionados con la administración electoral y con la solución jurisdiccional de conflictos electorales, para consolidar sus vínculos institucionales.

Se pretendió promover reuniones que permitieran el intercambio de conocimientos, experiencias e información sobre resultados electorales preliminares (escrutinio provisional); impulsar iniciativas de participación conjunta en proyectos relacionados con la educación cívica; compartir experiencias en materia de capacitación en el área de fiscalización de los recursos de los partidos

⁶⁶ Instituto Federal Electoral, *Acuerdo de cooperación entre el Instituto Federal Electoral de México y el Tribunal Electoral de la República de Panamá*, México, 2003, pp. 1-5.

políticos; y desarrollar acciones que conllevaran a la capacitación y el intercambio de experiencias en cuanto a la solución jurisdiccional de conflictos electorales.⁶⁷

El Convenio tuvo una duración de cuatro años a partir de su firma el mes de agosto de 2004 y no dio frutos, por lo que ninguna de las partes manifestó interés por renovarlo.

II.12 *Comisión Electoral de la República de la India*

Este Acuerdo de Cooperación en Asuntos Electorales firmado entre el IFE y la Comisión Electoral de la República de la India tiene como objetivo principal el promover la cooperación, en los términos y condiciones que acuerden ambas partes en áreas prioritarias en el terreno del manejo electoral, incluyendo: promoción de iniciativas diseñadas para fortalecer sistemas electorales e instituciones democráticas; aprobación de intercambios de conocimiento y experiencia en el campo del desarrollo técnico y organizacional, con objeto de fortalecer el manejo de procesos electorales; asistencia a otras autoridades electorales en la organización y realización de sus procesos electorales, previa solicitud; intercambio de información, material, conocimientos y organización de capacitación de personal; alentar las relaciones con otras autoridades y organizaciones electorales; producción y distribución de materiales pertinentes a los sistemas electorales, tecnología del voto, educación y conciencia democrática de los votantes, implicando grupos vulnerables incluyendo mujeres, que puedan aumentar la participación en procesos electorales o en áreas relacionadas.⁶⁸

⁶⁷ Instituto Federal Electoral, *Convenio de cooperación entre la Cámara Nacional Electoral de Argentina y las autoridades federales electorales de México*, México, 2004, pp. 1-5.

⁶⁸ Instituto Federal Electoral, *Acuerdo de cooperación en asuntos electorales entre el Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos y la Comisión Electoral de la República de la India*, México, 2004, pp. 1-4.

El Acuerdo entró en vigor el 27 de octubre de 2004 y continuará vigente hasta que alguna de las partes decida terminarlo, lo que deberá hacerse por escrito. No ha fructificado en acciones concretas y continúa vigente.

II.13 *Fundación José Ortega y Gasset*

El 16 y el 23 de mayo de 2006 se firmó un Convenio general de colaboración entre el Centro de Estudios de México en la Unión Europea del Instituto Federal Electoral y la Fundación José Ortega y Gasset de España, cuyo propósito es el de coordinar actividades comunes e intercambio académico para promover el fortalecimiento de sus respectivos programas de docencia, investigación, difusión y relaciones internacionales.⁶⁹

Funcionarios del Instituto Federal Electoral participaron en el único evento derivado de este Convenio, en noviembre de 2006. El documento tiene una vigencia de tres años.

II.14 *Unión Europea*

Con motivo de las elecciones federales del año 2006, las posibilidades reales de ganar la presidencia de México de dos de los candidatos generaron una gran expectación a nivel nacional e internacional.

En este contexto, la Unión Europea atiende a la invitación que le hace el IFE y el 14 de junio de 2006 firma un Memorando de Acuerdo con el Instituto Federal Electoral, cuyo propósito fundamental fue que un grupo de visitantes europeos pudiera presenciar todas las fases y etapas del proceso electoral. La vigencia del

⁶⁹ Instituto Federal Electoral, *Convenio de cooperación entre el Instituto Federal Electoral de México y el Centro de Estudios de México en la Unión Europea*, México, 2006, p. 1.

mismo sería hasta que la UE presentara su informe final, lo que ocurrió el 23 de noviembre del mismo año.⁷⁰ Ver ANEXO 4.

II.15 Organización de los Estados Americanos

No obstante que uno de los compromisos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es con la democracia representativa, el Instituto Federal Electoral sólo había tenido oportunidad de colaborar en algunas acciones muy específicas con al OEA, entre 1993 y 2007.

En abril de 2008 finalmente se conviene iniciar los procedimientos legales necesarios para firmar un convenio que creara un espacio permanente de encuentro entre representantes de los organismos electorales de todo el continente, para examinar con rigor y profundidad temas de interés común e intercambiar conocimientos y experiencias para mejorar sus procedimientos y prácticas electorales.⁷¹

Es así que el Acuerdo de cooperación entre la secretaría general de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Federal Electoral se firma en México, D. f., el 12 de noviembre de 2008. Su vigencia es indefinida, ya que sólo establece que ..."Este acuerdo podrá terminarse de mutuo consentimiento o podrá darse por terminado por cualquiera de "Las Partes" mediante notificación escrita a la otra con una antelación no menor a los treinta días".⁷²

Ese mismo año, la primera actividad organizada al amparo de este convenio es la *Primera jornada interamericana electoral*, realizada en el Instituto Federal Electoral

⁷⁰ Instituto Federal Electoral, *Memorando de acuerdo entre el Instituto Federal Electoral de México y la Unión Europea*, México, 2006, pp. 1-4.

⁷¹ Instituto Federal Electoral, *Acuerdo marco de cooperación entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008, pp. 1-7.

⁷² *ibid.*, p. 6.

del 17 al 21 de noviembre. La periodicidad de esta jornada será anual, debiéndose realizar preferentemente en el IFE.

La mención de estos convenios de cooperación en materia electoral con socios internacionales pretende dar a conocer las actividades organizadas de manera conjunta derivadas de estas firmas. La gráfica siguiente muestra estas actividades en números.

Actividades internacionales del Instituto Federal Electoral de 1993 a 2008

Año											Totales
1993		3	3	1							7
1994	4	4	6	4							18
1995		3	2	2							7
1996	3	3	5	12							23
1997	12	4	6	7		4					33
1998	9	4	3	5		1					22
1999	9	2	1	8	1	2					22
2000	6	1	4	6		2	3				22
2001	8	3	3	7		3	2				26
2002	7	3		2			2				14
2003	5	3	4	4		6	3	1			26
2004	18	4	4	4		4	3				37
2005	12	3	6	2		7	2				32
2006	9	1	8	6		7	2	1	1		35
2007	7		1	8		5	2	2			25
2008	4	2		1						1	8
	ONU	IFES	EC	UNIORE CAPEL	Colombia	IDEA	MIR España	JNE Perú	UE	OEA	

Cuadro de elaboración propia con información de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, 2008.

Durante los últimos 15 años el IFE ha participado de manera activa en foros mundiales en los que se discuten los temas electorales más relevantes, como son reformas electorales, cuotas de género, voto electrónico, aplicación de nuevas tecnologías al proceso electoral, acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación, fiscalización de los recursos de los partidos políticos, regulación de las precampañas, etc.

Debe resaltarse que cada nueva reforma en materia electoral en México agrega nuevas responsabilidades y atribuciones al IFE, lo que deriva en constantes ajustes a las tareas institucionales, y por lo tanto, la evolución que ha sufrido el sistema electoral mexicano ha obligado al Instituto Federal Electoral a enriquecer y adecuar sus prácticas de trabajo; esto ha dado como resultado que las instancias internacionales que trabajan el tema de la democracia y las elecciones, así como los órganos electorales de otros países, se hayan acercado al IFE para buscar información en aquellos temas de interés común que puedan beneficiar a ambas partes en una tarea que cada vez más despierta el interés en todas las regiones del mundo: la colaboración internacional en materia electoral.

Capítulo III

La asistencia técnica en materia electoral

I Antecedentes

I.1 El fin de la Guerra Fría y la descolonización

El término de la Segunda Guerra Mundial aceleró el fin del control formal de Europa en sus territorios de ultramar, aunque ninguna de las colonias estaba del lado de los perdedores. La Unión Soviética y los Estados Unidos de América se mostraban reacios a la conservación de los imperios coloniales; por un lado porque para la Unión Soviética la descolonización era la manera de debilitar la posición de los poderes occidentales, y por otro lado, porque para los Estados Unidos la descolonización abriría oportunidades económicas y de valores ideológicos. Por su lado, Europa cargaba ahora con el lastre creciente que le representaban las colonias.⁷³

Stephen Krasner menciona que tanto en Asia como en África los movimientos nacionalistas aumentaron. Por un lado, Japón había conquistado zonas del sureste de Asia rompiendo así el control administrativo que tenía Francia en Indochina, los Países Bajos en Indonesia y Gran Bretaña en Malasia. Por otro lado, la participación de africanos y asiáticos en las milicias europeas había creado conciencia nacional, además de que los nacionales de esas colonias contaban ya con una mejor educación. En cuanto al aspecto económico, muchas colonias ya no tenían la importancia de antes.

⁷³ Véase Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, 1999, pp. 186-194. Traducción libre de la autora.

Las potencias coloniales –Francia, Gran Bretaña, Portugal y los Países Bajos– habrían preferido regímenes sujetos a su respectiva influencia, pero sus recursos económicos y militares después de la Segunda Guerra Mundial ya eran muy limitados para permitírselo.

Por su lado la Organización de las Naciones Unidas, convencida de que continuar la colonización entorpecería la cooperación económica internacional e impediría el desarrollo social y cultural de las colonias, alimenta las condiciones para la descolonización en esa región declarando la necesidad de terminar con el colonialismo de manera rápida e incondicional.

De esta manera, ante la necesidad de los pueblos de contar con las condiciones de estabilidad que los acercara a la independencia política, la ONU vincula la descolonización con el avance de la democracia, dando paso así a las primeras actividades en materia de asistencia electoral, que estuvieron fundamentalmente enfocadas al mantenimiento internacional de la paz al término de la Segunda Guerra Mundial más que propiamente a la asistencia electoral que caracteriza a los últimos tiempos.

II Qué es la asistencia electoral

Para José Thompson, director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la asistencia electoral es toda aquella transmisión o provisión de conocimientos legales, técnicos, administrativos, logísticos y de derechos humanos especializados de un proceso electoral.⁷⁴ Se privilegian los aspectos derivados de la experiencia –exitosa o no– en otras regiones del mundo con diferentes sistemas electorales, de partidos políticos y de participación ciudadana.

⁷⁴ José Thompson, director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en entrevista telefónica realizada el 23 de septiembre de 2008.

Existen asistencias técnicas *in situ* (los expertos van al país que solicita la asistencia), a distancia (cuando la autoridad solicitante acude al país que otorga la asistencia, o bien a un país neutral) y mixtas (combinación de ambas).

Rafael López-Pintor, ex catedrático de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid y experto consultor internacional en materia de asistencia técnica electoral, explica que

- Como campo de estudio y práctica, la asistencia técnica electoral puede clasificarse
- por sus propósitos (técnicos, financieros y políticos);
 - por las áreas de asistencia (procesos electorales, instituciones gubernamentales y sociedad civil);
 - volumen de asistencia por área de instancias donantes; y
 - por tipo de proveedores de asistencia (multilateral y bilateral, gubernamental y no gubernamental).⁷⁵

La asistencia técnica electoral no propone ni esquemas ni modelos, sino que transfiere el conocimiento especializado adquirido en procesos electorales ya realizados.

El *Diccionario Electoral* del Centro de Asesoría y Capacitación Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, especifica que la asistencia y cooperación electoral que se ha desarrollado en las últimas décadas, ha permitido “acuñar el término asesoría electoral, que representa un ejercicio de ofrecer a un determinado beneficiario una variedad probada de modelos o estándares de solución de asuntos atinentes a la conducción y administración de sus procesos electorales”.⁷⁶

⁷⁵ Rafael López-Pintor, “What is Entailed in Technical Electoral Assistance?”, en *Every Vote Counts. The Role of Elections in Building Democracy*, Washington, University Press of America, 2007, p. 19. Traducción libre de la autora.

⁷⁶ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Diccionario electoral, 2000, p. 40.

José Thompson indica que la importancia de la asistencia técnica electoral radica en que es una parte de la cooperación internacional encaminada a fortalecer el gobierno representativo garantizando de manera efectiva las libertades y derechos a través del multipartidismo, la política y el Estado de Derecho.

Por otro lado, una asistencia técnica no siempre remata en la plena adopción de los esquemas propuestos, recomendados o considerados. Una asistencia técnica no siempre se adopta por completo en el país asistido.

José Thompson abunda: de manera ideal, una asistencia electoral debe ser oportuna, adecuada, adaptada a la realidad política y cultural del país al que se otorga; proporcional; de mediano y largo plazo; continua, tomando en cuenta lo que se ha hecho antes, evaluar qué funcionó y qué no; tiene que ser de calidad, transfiriendo de manera sostenida conocimientos válidos, oportunos, consistentes y congruentes que ayuden verdaderamente al proceso electoral del país asistido.

Por los temas y áreas en los que se han otorgado asistencias electorales, puede decirse que existen asistencias de primera, segunda y tercera generación. Las de primera generación consistieron básicamente en observar que una votación fuera limpia, en el marco de un proceso de operaciones de mantenimiento de la paz; en lo general fueron asistencias otorgadas a países que venían de un conflicto interno o de un régimen dictatorial. Las de segunda generación fueron las relativas a las reformas legales, listas de votantes, mejoras en los procedimientos para emitir el voto, el conteo de éstos, y la educación cívica; estas asistencias se otorgaron durante gobiernos de transición. La tercera generación se enfocó en el fortalecimiento institucional y construcción de capacidades de la administración electoral, así como la profesionalización de las asociaciones de funcionarios electorales y de las organizaciones locales de la sociedad civil; estas asistencias son otorgadas a países en los que se realizan elecciones de manera periódica y regular.

III Evolución de la asesoría electoral

En un principio la asesoría electoral era unilateral, pues iba de las democracias consolidadas a las democracias en proceso de formación. Además era una asistencia restringida únicamente a los aspectos procesales de la propia jornada electoral. El propósito era lograr que un país que no tenía la costumbre de votar para elegir a sus gobernantes, lo hiciera de manera regular.

En ese sentido se daba más importancia a la emisión del voto en sí, actividad que no se consideraba parte integral de todo el proceso. Por lo tanto, se trabajaba mucho únicamente para que la votación resultara moderadamente bien, además de que en general no existía apoyo económico suficiente para realizar otras actividades del proceso electoral que requirieran mucho tiempo.

Las primeras actividades de este tipo estuvieron a cargo de la ONU y otros organismos regionales que supervisaron la celebración de referendos sobre los procesos de independencia de las colonias, principalmente en Asia y África.⁷⁷ Estos ejercicios fueron organizados por el administrador colonial, y la participación de la ONU se limitó a supervisar que fueran realizados de manera transparente y limpia.

Esto permitió crear nuevas condiciones de paz y estabilidad política en estos procesos de independencia, pues el factor internacional cumplía con el papel de mediador neutral, garante de imparcialidad y limpieza de esos procesos, mediante la observación electoral.

⁷⁷ Corea en 1948 y Togo en 1956. Horacio Boneo *et. al.*, "La observación (internacional y nacional) de las elecciones", en Dieter Nohlen *et. al.*, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, 2007, Fondo de Cultura Económica, pp. 1076.

Sin embargo, tras el entusiasmo de la tercera ola democratizadora, empezaron a surgir algunos problemas derivados de esta actividad internacional: en muchos casos se vio una gran brecha entre una elección aparentemente exitosa y la falta de progreso en los Estados a los que se había asistido en su elección. Es decir, la transición no pudo completarse si bien se creyó que la asistencia en elecciones beneficiaría otras áreas del propio desarrollo democrático.

“Se sobreenfatizó el acto de votar y no se veía [todo] el proceso electoral como algo integral”.⁷⁸ La asistencia electoral de este tipo no se hizo cargo de otras sensibles tareas relativas a una elección, como la interacción entre organismos electorales, con agencias bilaterales y multilaterales dedicadas a brindar este tipo de apoyos, con los gobiernos nacionales y con los partidos políticos, entre otras.

Esto se explica brevemente así: por un lado, los países que otorgaban la asistencia electoral no consideraban en su apoyo las actividades derivadas de la elección como programas de mediano y largo alcance, dado que éstas no podían medirse y además porque con mayor facilidad podrían sufrir influencia externa o de eventos imprevistos. Por otro lado, las actividades inmediatas, como la votación en sí, eran más atractivas por sus resultados a corto plazo, por ser muy vistosas en el ámbito político, y porque sus resultados justificaban la asistencia técnica en otros países.⁷⁹

⁷⁸ José Thompson, *op. cit.*

⁷⁹ ACE Electoral Knowledge Network, *Enfrentando las realidades electorales: demasiada asistencia, demasiado tarde*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/fo_eea-facing-electoral-realities [consulta: 12 de septiembre de 2008].

Este apoyo en el corto plazo para organizar elecciones, administradas por instancias temporales y por expertos en la materia, se realizó pensando en que unas elecciones exitosas serían la solución económica y de estructura para los países solicitantes, cuando en realidad lo que sucedió es que en muchas ocasiones se dificultó que estos países alcanzaran sus metas de desarrollo en el largo plazo, pues este tipo de actividades forzaba a dichos países en transición a efectuar un proceso democratizador que no correspondía a su realidad.⁸⁰ La brevedad de dicha asistencia impidió que los países asistidos pudieran beneficiarse de los conocimientos y procedimientos de las agencias que los proporcionaron, además de que tanto los que asistían como los asistidos, se enfrentaron con diversas dificultades en lo inmediato.

Al cabo de varias décadas de otorgar asistencias técnicas electorales, se ha comprobado que cada país y su respectivo régimen electoral tiene sus particularidades, por lo que el proceso democratizador no ha seguido una línea recta.

Por ejemplo, en África aún discuten temas relativos a la observación electoral y la infraestructura de sus instituciones democráticas, mientras que en Europa del Este la discusión se centra en elecciones libres y transparentes y la credibilidad de las instituciones encargadas de organizarlas.⁸¹

En América Latina el debate está en el diseño de nuevos sistemas electorales, el financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, su acceso a los medios masivos de comunicación, cuotas de género, la atención a grupos étnicos y con necesidades especiales, el voto en el extranjero, el voto electrónico y la seguridad de los materiales electorales.

⁸⁰ ACE Electoral Knowledge Network, *Las duras lecciones de la década de los noventa*, [en línea], s/fecha, Dirección URL: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/fo_eea-hard-lessons [consulta: septiembre de 2008].

⁸¹ Manuel Carrillo, *op. cit.*, p. 104.

Los temas nuevos que interesan a la red de cooperación internacional incluyen el diseño de sistemas de planeación estratégica que eventualmente hagan más efectiva la administración electoral, pues esta planeación estratégica permitirá “evaluar y orientar adecuadamente el uso de nuevas tecnologías y la modernización de las distintas fases y etapas de la organización comicial”.⁸²

En la actualidad la asesoría electoral es mucho más compleja, sobre todo porque los procesos electorales ya no tienen legitimidad sólo en función de lo bien que resulte una votación, sino también de muchas actividades previas y posteriores a ésta.

Debe considerarse asimismo que hoy en día la asistencia técnica no sigue una sola dirección. Es decir, hay países o regímenes que han logrado un avance considerable en una etapa del proceso en sí, mientras que han quedado rezagados en otra. “Esto obliga a no pasar por alto que no siempre un país muy avanzado es el que tiene todo por enseñar a los demás, sino que existen flujos de aprendizaje recíproco”.⁸³

Esto sucede cuando los técnicos electorales llegan a un país a hablar de una cosa, y regresan a su país habiendo aprendido otras cosas prácticas sobre su misma especialidad.

En este sentido la asistencia técnica se ha tornado más rica porque en el fondo hay una experiencia cada vez mayor sobre los procesos electorales y por lo tanto hay más historias de éxito y de fracaso, pues, como ya se indicó antes, no sólo se va a enseñar sobre lo que funcionó, sino que se advertirá sobre lo que no funcionó.

⁸² Manuel Carrillo, *op. cit.*, p. 106.

⁸³ José Thompson, *op. cit.*

La asistencia técnico-electoral también es más rica y frecuente porque ya no requiere necesariamente solicitarse de gobierno a gobierno, sino que existe la cooperación bilateral entre autoridades electorales de diversas regiones del mundo.

IV Las misiones de asistencia técnica electoral que ha brindado el Instituto Federal Electoral

Algunas de las razones por las que el Instituto Federal Electoral ha aceptado participar en misiones de asistencia técnica es porque las elecciones contribuyen a

- ⇒ Procesar pacíficamente la pluralidad política de un país.
- ⇒ Transitar pacíficamente de regímenes autoritarios o dictatoriales a sistemas democráticos.
- ⇒ Establecer las bases que sostienen un poder político legal y legítimo que goza de la aceptación de los gobernados.
- ⇒ Establecer las bases para que en el marco de las libertades políticas, los diferentes partidos políticos planteen su oferta de solución a los problemas sociales.
- ⇒ Construir instituciones y procedimientos electorales que generen estabilidad política.⁸⁴

En congruencia con lo anterior y tomando en cuenta la importancia de las instituciones democráticas de un país para ofrecer métodos efectivos para el manejo pacífico de sus diferencias políticas, a continuación se muestran las asistencias técnicas en materia electoral brindadas por el Instituto Federal Electoral

⁸⁴ Coordinación de Asuntos Internacionales, documento institucional, México, s/fecha, p. 1.

entre 1993 y 2008.⁸⁵ Estas colaboraciones han pretendido fortalecer a las autoridades electorales de otros países, que en algún momento de su vida institucional han tenido que resolver de manera inclusiva, justa y responsable algún conflicto intraestatal mayor o menor.

Asistencias técnicas brindadas por el IFE entre 1993 y 2008

FECHA	PAÍS SOLICITANTE	INSTANCIA PROMOTORA	TEMA DE LA ASISTENCIA
Octubre, 1993	Panamá	Tribunal Electoral de Panamá	⇒ Sistemas y equipo de informática.
Marzo, 1994	Guatemala	Gobiernos de Guatemala y México	⇒ Credencial para votar con fotografía. ⇒ Capacitación electoral. ⇒ Educación Cívica. ⇒ Registro de electores. ⇒ Servicio Profesional Electoral.
Septiembre-octubre, 1994	Brasil	Organización de Naciones Unidas	⇒ Transmisión de resultados preliminares.
Enero, 1995	Ghana	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	⇒ Credencial para votar con fotografía.
Febrero, 1995	Haití	Organización de Naciones Unidas	⇒ Sistemas y equipo de informática.
Julio, 1995	Guyana	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	⇒ Registro de electores
Octubre-noviembre, 1995	Paraguay	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL)	⇒ Sistemas y equipo de informática.
Octubre, 1995	Congo	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	⇒ Registro de electores
Marzo, 1996 (primera etapa) diciembre, 1996 (segunda etapa) febrero, 1997 (tercera etapa)	Bolivia	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL)	⇒ Cartografía electoral
Abril, 1996	Colombia	Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia y el IFE	⇒ Sistemas y equipo de informática. ⇒ Registro de electores.
Agosto, 1996	Nicaragua	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL)	⇒ Cartografía electoral.

⁸⁵ Coordinación de Asuntos Internacionales, *Asistencia técnica a nivel internacional brindada por el IFE*, México, 2007, pp. 1-9.

FECHA	PAÍS SOLICITANTE	INSTANCIA PROMOTORA	TEMA DE LA ASISTENCIA
Agosto, 1996	Bolivia	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL)	⇒ Reforma al sistema electoral
Septiembre, 1996	Canadá	Elecciones Canadá	⇒ Registro de electores
Octubre, 1996	Guatemala	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL)	⇒ Educación cívica
Octubre, 1996	El Salvador	Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	⇒ Servicio profesional electoral ⇒ Capacitación electoral
Octubre, 1996 (primera etapa) Febrero, 1997 (segunda etapa)	Guyana ⁸⁶	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Credencial para votar con fotografía.
Marzo de 1997	Burkina Fasso	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Materiales electorales.
Marzo-abril, 1997	Nicaragua	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)	⇒ Evaluación técnica sobre documentación y registro electoral del proceso electoral.
Junio, 1997	El Salvador	Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	⇒ Cartografía electoral. ⇒ Logística electoral.
Junio, 1997	Guatemala	Secretaría de Relaciones Exteriores	⇒ Cartografía electoral ⇒ Registro de electores
Julio, 1998 (primera etapa) Febrero, 1999 (segunda etapa)	Nicaragua	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Voto en el extranjero
Junio-agosto, 1999	Timor Oriental	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Logística electoral ⇒ Registro de electores
Julio, 1999 (primera etapa) septiembre, 1999 (segunda etapa)	Guatemala	Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático –PEDD-	⇒ Capacitación electoral ⇒ Participación ciudadana
Septiembre, 1999	Nicaragua	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Voto en el extranjero
Noviembre-diciembre, 1999	Zimbabwe	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Evaluación técnica de los preparativos de las elecciones de marzo de 2000. ⇒ Eficiencia y transparencia de las instituciones electorales.
Agosto, 2000	Guatemala	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República	⇒ Reforma al sistema electoral.
Septiembre, 2000	Nicaragua ⁸⁷	Consejo Supremo Electoral	⇒ Materiales electorales.

⁸⁶ Asistencia a distancia.

⁸⁷ Asistencia a distancia.

FECHA	PAÍS SOLICITANTE	INSTANCIA PROMOTORA	TEMA DE LA ASISTENCIA
Febrero-marzo, 2001 (primera etapa) Marzo-abril, 2001 (segunda etapa)	Perú	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Coordinación entre el órgano central y los órganos descentralizados. ⇒ Logística electoral
Marzo, 2001	Nicaragua	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL)	⇒ Logística electoral
Mayo, 2001	Chile	Organización no gubernamental "Participa"	⇒ Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación ⇒ Monitoreo de medios electrónicos e impresos
Octubre-noviembre, 2001	Perú ⁸⁸	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	⇒ Educación cívica
Noviembre, 2001	Perú ⁸⁹	Jurado Nacional de Elecciones de Perú	⇒ Educación cívica
Noviembre, 2001	El Salvador	Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	⇒ Reforma al sistema electoral
Diciembre, 2001	Colombia	Consejo Nacional Electoral de Colombia	⇒ Atención a observadores internacionales ⇒ Posicionamiento institucional
Marzo-abril, 2002	Bolivia	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Coordinación entre el órgano central y los órganos descentralizados ⇒ Financiamiento y fiscalización a partidos políticos ⇒ Logística electoral ⇒ Registro de electores ⇒ Transmisión de resultados preliminares
Abril, 2002	Honduras	Comisión para la Reforma Política de Honduras	⇒ Reforma al sistema electoral
Septiembre, 2002	Guinea Ecuatorial ⁹⁰	Partido Democrático de Guinea Ecuatorial	⇒ Educación cívica ⇒ Financiamiento y fiscalización a partidos políticos ⇒ Logística electoral ⇒ Registro de electores
Febrero, 2003	Indonesia	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)	⇒ Reforma al sistema electoral.
Febrero, 2004 (primera etapa) Abril, 2004 (segunda etapa)	Ecuador	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Financiamiento y fiscalización a partidos políticos ⇒ Voto en el extranjero
Febrero, 2004	Panamá	Tribunal Electoral de Panamá	⇒ Transmisión de resultados preliminares

⁸⁸ Asistencia a distancia.

⁸⁹ Asistencia a distancia.

⁹⁰ Asistencia a distancia.

FECHA	PAÍS SOLICITANTE	INSTANCIA PROMOTORA	TEMA DE LA ASISTENCIA
Marzo, 2004	Panamá	Tribunal Electoral de Panamá	⇒ Digitalización de actas y padrones.
Junio-julio, 2004	Irak ⁹¹	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Administración Electoral
Agosto-septiembre, 2004 (primera etapa) Marzo-abril, 2005 (segunda etapa)	Haití	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Educación cívica ⇒ Gestión de apoyos internacionales ⇒ Logística electoral ⇒ Planeación estratégica ⇒ Posicionamiento institucional ⇒ Registro electoral ⇒ Programas de educación cívica
Octubre, 2004	Colombia	Registraduría del Estado Civil de Colombia	⇒ Reforma al sistema electoral
Octubre-noviembre, 2004	Irak ⁹²	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Voto en el extranjero
Noviembre, 2004	Haiti ⁹³	Organización de las Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos	⇒ Taller Internacional de Administración Electoral
Enero, 2005	El Salvador ⁹⁴	Comisión para la Modernización del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	⇒ Administración Electoral
Enero-febrero, 2005	Argelia	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	⇒ Evaluación técnica del sistema electoral.
Febrero, 2005	Marruecos	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	⇒ Evaluación técnica del sistema electoral.
Mayo, 2005	El Salvador	Junta de Vigilancia Electoral, Asamblea Legislativa y Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	⇒ Taller de Administración Electoral
Junio, 2005	Zambia	Organización de las Naciones Unidas	⇒ Registro de electores ⇒ Evaluación técnica
Junio, 2005	Guatemala	Congreso de Guatemala	⇒ Administración Electoral
Agosto, 2005	Haiti ⁹⁵	Organización de las Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos	⇒ Registro electoral.

⁹¹ Asistencia a distancia.

⁹² Asistencia a distancia.

⁹³ Asistencia a distancia.

⁹⁴ Asistencia a distancia.

⁹⁵ Asistencia a distancia.

FECHA	PAÍS SOLICITANTE	INSTANCIA PROMOTORA	TEMA DE LA ASISTENCIA
Septiembre, 2006	Costa Rica ⁹⁶	Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Capacitación electoral ⇒ Cartografía electoral ⇒ Educación cívica ⇒ Financiamiento y fiscalización a los recursos de los partidos políticos ⇒ Gestión de apoyos internacionales ⇒ Logística electoral ⇒ Materiales electorales ⇒ Planeación estratégica ⇒ Posicionamiento institucional ⇒ Transmisión de resultados preliminares ⇒ Voto en el extranjero
Septiembre, 2006 (primera etapa) diciembre, 2006 (segunda etapa) marzo, 2007 (tercera etapa) junio, 2007 (cuarta etapa) Agosto, 2007 (quinta etapa) Octubre, 2007 (sexta etapa) Diciembre, 2007 (séptima etapa)	Guatemala	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL)	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Financiamiento y fiscalización a los recursos de los partidos políticos ⇒ Posicionamiento institucional
Mayo, 2007	Ghana	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)	⇒ Voto en el extranjero
Noviembre-diciembre, 2007	Mongolia	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)	⇒ Voto en el extranjero
Febrero, 2008	Nigeria	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)	⇒ Sistemas electorales
Febrero-marzo, 2008	Honduras	Organización de las Naciones Unidas (ONU)	⇒ Padrón electoral
Junio, 2008	Guatemala	Comisión Mixta encargada de analizar las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos	⇒ Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

⁹⁶ Asistencia a distancia.

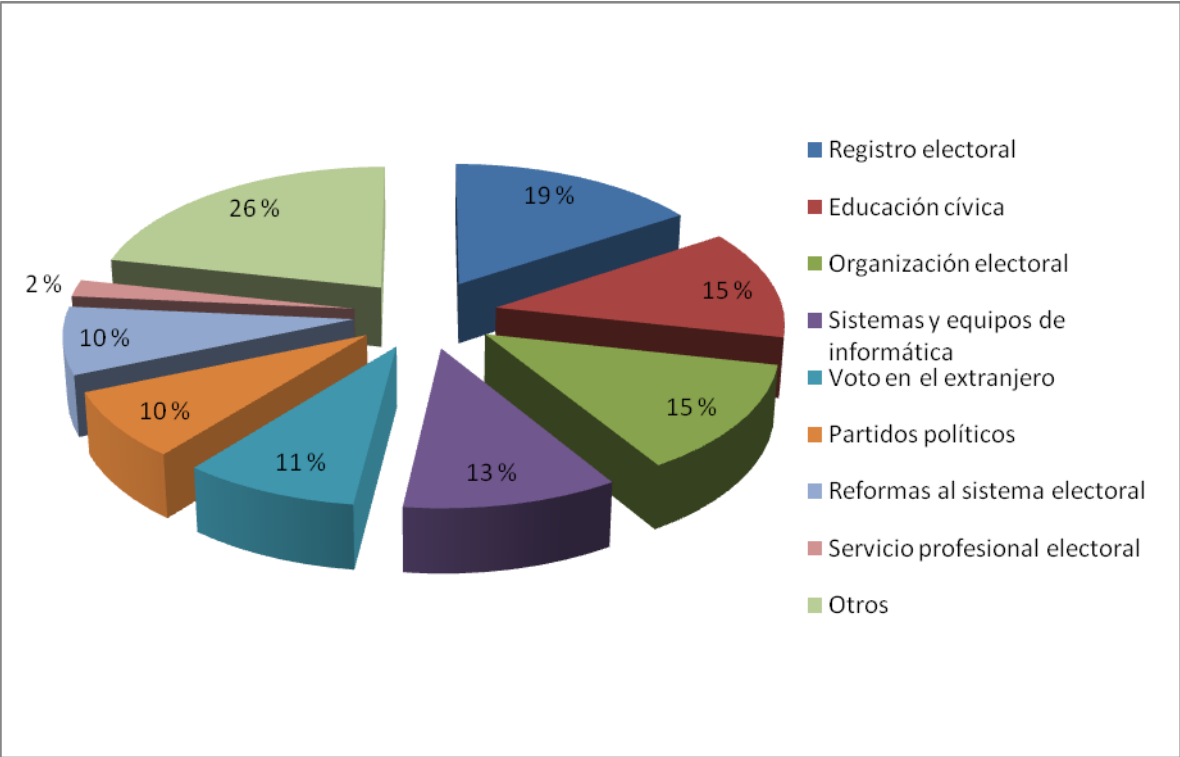
FECHA	PAÍS SOLICITANTE	INSTANCIA PROMOTORA	TEMA DE LA ASISTENCIA
Junio, 2008 (primera etapa) Julio, 2008 (segunda etapa) Agosto, 2008 (tercera etapa) 2008	El Salvador	Organización de los Estados Americanos, (OEA)	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Mantenimiento de sistemas informáticos. ⇒ Desarrollo y seguimiento de la estrategia informática institucional ⇒ Procedimientos que regulan la seguridad física y tecnológica de los centros y equipos de cómputo, sus periféricos, el software, las bases de datos y la información del Registro Electoral. ⇒ Parámetros de auditoría a los sistemas del Registro Electoral, administración y operación de la información
Julio, 2008	Bolivia	Organización de los Estados Americanos, (OEA)	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Voto en el extranjero
Septiembre, 2008 (primera etapa) Diciembre, 2008 (segunda etapa)	Líbano	Fundación Internacional para Sistemas electorales (IFES), Organización de las Naciones Unidas (ONU)	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Evaluación técnica ⇒ Administración de elecciones
Noviembre, 2008	Namibia	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Logística electoral
Noviembre, 2008	Ecuador	Organización de los Estados Americanos (OEA)	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Participación política y ciudadana ⇒ Convocatoria a elecciones y calendario electoral. ⇒ Escrutinio y cómputo. ⇒ Instituciones de democracia directa. ⇒ Naturaleza y alcances de la función electoral. ⇒ Análisis de los órganos de la función electoral ⇒ Financiación y control del gasto ⇒ Infracciones, impugnaciones, recursos y procedimientos. ⇒ Recursos judiciales.
Diciembre, 2008	Bolivia	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Geografía electoral en México. ⇒ Registro electoral mexicano. ⇒ Voto en el extranjero. ⇒ La credencial para votar mexicana. ⇒ Nuevo padrón electoral boliviano. ⇒ Nuevo modelo de registro electoral boliviano.

Fuente: Coordinación de Asuntos Internacionales.⁹⁷

⁹⁷ Coordinación de Asuntos Internacionales, *op. cit.*, pp. 1-9.

Este capítulo sobre las 84 asistencias técnicas que ha proporcionado el IFE a 31 países entre 1993 y 2008, muestra la actividad en el ámbito de la cooperación internacional, mientras que la siguiente gráfica muestra los grandes temas sobre los que se ha solicitado asistencia técnica al Instituto Federal Electoral.

**Porcentajes de los temas de las asistencias electorales
brindadas por el IFE**



Gráfica de elaboración propia con información de la Coordinación de Asuntos Internacionales.

Estos grandes temas se desagregaron a su vez en los siguientes subtemas:

- *Registro electoral:* Credencial para votar con fotografía, registro de electores, cartografía electoral, geografía electoral, padrón electoral, parámetros de auditoría a los sistemas del registro electoral y administración y operación de la información.
- *Educación cívica:* Participación política y ciudadana, capacitación electoral, concepto y fines de la educación cívica, divulgación de la cultura democrática

a población abierta, divulgación de la cultura democrática a población infantil y juvenil, divulgación de la información institucional y documental, colaboración interinstitucional, promoción de la participación ciudadana en los procesos electorales, asesoría en la validación y supervisión del uso de materiales educativos electorales, apoyo en el diseño y ejecución de los programas de capacitación para los funcionarios electorales y actores electorales que intervienen en el proceso de consultas populares, apoyo en la elaboración de materiales educativos para medios masivos de comunicación, asesoría en el diseño e implementación de instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación de los procesos educativos desarrollados con funcionarios electorales, miembros de mesa y electores.

- *Organización electoral:* Materiales electorales, logística electoral, evaluación técnica sobre documentación electoral, digitalización de actas y padrones, escrutinio y cómputo, integración de mesas de votación.
- *Sistemas y equipos de informática:* Transmisión de resultados electorales preliminares, mantenimiento de sistemas informáticos, desarrollo y seguimiento de la estrategia informática institucional, procedimientos que regulan la seguridad física y tecnológica de los centros y equipos de cómputo, sus periféricos, el software, las bases de datos y la información del Registro electoral.
- *Voto en el extranjero:* Estudios comparados sobre el voto de los nacionales residentes en el extranjero.
- *Partidos políticos:* Acceso a los medios masivos de comunicación, monitoreo de medios electrónicos e impresos, financiamiento y fiscalización, registro de entidades políticas y candidatos.
- *Reformas al sistema electoral:* Sistemas electorales comparados.
- *Servicio profesional electoral.* El servicio profesional electoral en México.
- *Otros:* Eficiencia y transparencia de las instituciones electorales, evaluación técnica de los preparativos de las elecciones, coordinación entre órganos centrales y descentralizados, atención a observadores internacionales,

administración electoral, planeación estratégica, posicionamiento institucional, naturaleza y alcances de la función electoral, financiación y control del gasto, diseño de la programación del presupuesto electoral, comunicación política y social de la autoridad electoral, estándares y principios de elecciones creíbles y transparentes, elecciones en países con transición política, funciones de un organismo de administración electoral, resolución de controversias electorales, diferenciación entre comisionados electorales y administradores operativos, relaciones con las organizaciones políticas y la sociedad civil, diseño de talleres de concertación política y planeación estratégica, diseño de la estrategia internacional para la reconstrucción de sistemas electorales.

Pasando por asistencias técnicas de primera, segunda y tercera generación, estas actividades han servido en su momento para ayudar a otras autoridades electorales a armonizar las relaciones políticas entre la ciudadanía y los gobiernos, al permitir el perfeccionamiento de actividades que forman parte de un proceso electoral incluyente y plural, o bien generando consensos políticos necesarios para procesar su nueva estabilidad, cuando se trató de países que salían de algún conflicto mayor.

Sin embargo, a pesar del importante número y la variedad de temas en los que el IFE ha asistido a otros países, no se puede concluir este capítulo sin mencionar la cuestionada elección presidencial mexicana de 2006.

Sin pretender analizar este proceso electoral federal, sobre el que abunda la bibliografía especializada desde todos sus ángulos y a todos niveles, puede decirse que el IFE, a pesar de su *serie de errores de comunicación la misma noche de los comicios y a lo largo de las semanas siguientes*,⁹⁸ resistió la presión política generada

⁹⁸ Cuaderno de CAPEL 52, 2008, Resultados Electorales Ajustados. Experiencias y lecciones aprendidas [en línea], Dirección URL: http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1208223655/Capitulos/Elecciones%20competidas_%20las%20elecciones%20del%20caso%20mexicano,%20Lorenzo%20Cordova%20Vianello.pdf [consulta: 30 de enero de 2010].

por los resultados más estrechos que cualquier otra elección presidencial realizada en México.

Lorenzo Córdova Vianello, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en la materia, indica que además de errores *de comunicación*, la infortunada intervención de una importante figura política, la profesora Elba Esther Gordillo, llamando al candidato del PAN “presidente electo” más de un mes antes de que se llevaran a cabo las elecciones, así como su activismo desbordado en favor de dicho candidato, abonó al encono y polarización del proceso, y concluye sobre el particular:

A diferencia de lo que muchos afirmaron en las turbias semanas que se sucedieron a la jornada electoral [del 2 de julio de 2006], mientras el Tribunal Electoral, instancia facultada para calificar las elecciones, resolvía los recursos legales con los que la principal fuerza de oposición combatía los resultados electorales preliminares, la crispación y confrontación política no provocó una ruptura del orden constitucional, sino que, con todo, el entramado legal e institucional aguantó las presiones que el enrarecido ambiente político generaba y permitió concluir pacíficamente el proceso electoral y encauzar los ánimos de los contendientes dentro de los márgenes que el mismo establecía.⁹⁹

Del margen tan estrecho por el que se resolvió esta elección y la percepción generalizada de unos resultados que no reflejaban la voluntad popular, derivó una encuesta¹⁰⁰ que evaluó, entre otras cosas, el alcance y confianza de las distintas etapas que tuvo el proceso electoral de 2006, y de la que tomamos los siguientes datos:

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Parametría. Investigación estratégica, análisis de opinión y mercado, *Reporte. Evaluación del Instituto Federal Electoral (IFE). Septiembre de 2006.*

Encuesta nacional mayo-junio 2006 / 2000 casos

	Presidencia República	Partidos políticos	Diputados	IFE	Ninguna Todas	No sabe	Total %
Inspira más confianza	19	2	5	50	18	6	100
Es más corrupta	7	49	19	2	11	12	100
Es la más transparente	9	3	6	53	16	13	100
Es la más poderosa	56	4	17	9	4	10	100
Es la más independiente	15	5	8	50	7	15	100
Es la que menos cumple la ley	8	40	18	7	8	19	100
Es la más imparcial	8	7	8	43	9	25	100

Cuadro de elaboración propia con información de Parametría.¹⁰¹

Los datos del siguiente cuadro reflejan cambios en dichas percepciones como resultado del proceso electoral del 2 de julio de 2006:

Encuesta nacional septiembre 2006 / 2000 casos

	Presidencia República	Partidos políticos	Diputados	IFE	TEPJF	SCJN	Ninguna No sabe	Total %
Inspira más confianza	20	7	6	23	10	10	24	100
Es más corrupta	7	37	14	8	6	6	22	100
Es la más transparente	9	6	8	32	12	7	26	100
Es la más poderosa	44	6	10	6	8	9	17	100
Es la más independiente	13	8	7	28	10	10	24	100
Es la que menos cumple la ley	6	31	12	8	8	9	26	100
Es la más imparcial	6	8	8	23	14	13	28	100

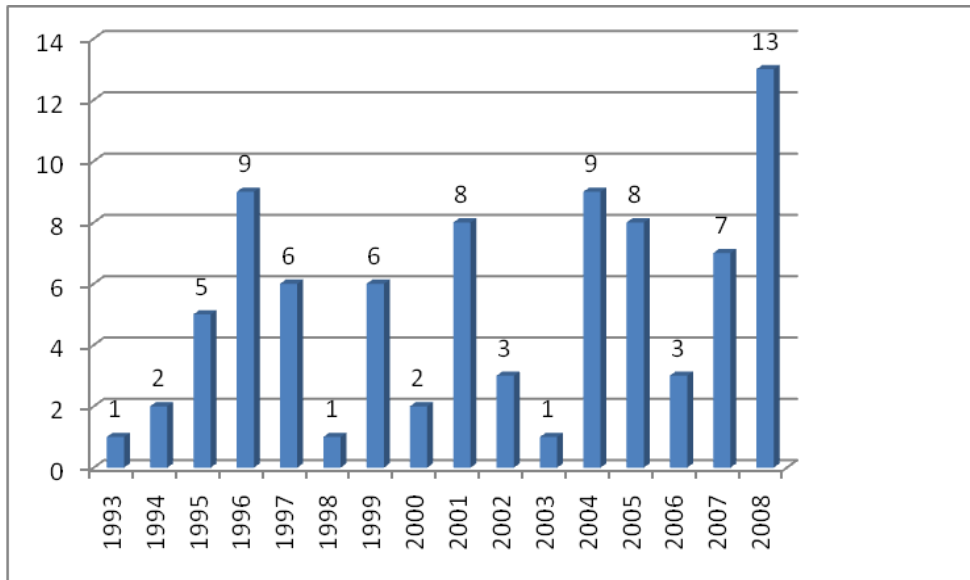
Cuadro de elaboración propia con información de Parametría.¹⁰²

No obstante los datos anteriores, el número y temas de las asistencias técnicas solicitados al IFE en los años subsecuentes no sólo se mantuvieron, sino que en el 2008 incluso se incrementaron, como se muestra en la siguiente gráfica:

¹⁰¹ *Ibid*, pp. 13-14.

¹⁰² *Ibid*, pp. 13-14.

Número de asistencias técnicas brindadas por el IFE, por año



Gráfica de elaboración personal con información de la Coordinación de Asuntos Internacionales.

A manera de conclusión de este apartado, queda claro que el proceso electoral mexicano de 2006 permitió constatar, entre otras cosas, que lleva años construir una administración electoral que genere la confianza de los votantes, y que una lamentable serie de equívocos y falta de información oportuna pueden dañar a las instituciones de manera instantánea.

Si bien la democracia y las soluciones democráticas son importantes en la solución de conflictos, unas instituciones que no están adecuadamente diseñadas e integradas, pueden agravar algún conflicto interno –que bien podría internacionalizarse-, en vez de solucionarlo.

En el caso de México, los acontecimientos posteriores a esa elección derivaron en un debate pos-electoral muy polarizado; esto dejó una herida en la sociedad que no ha permitido que se pueda avanzar en la solución de los problemas más urgentes que tiene el país como cumplir metas mínimas de desarrollo social, la desigualdad y la inseguridad, entre otros.

Sin embargo, debe señalarse que el resultado tan cerrado en unas elecciones presidenciales es una característica propia de los regímenes democráticos y que esto, a la larga, derivó en una reforma en materia electoral que pretende tener en el futuro próximo procesos electorales cada vez más equitativos.

Capítulo IV

Retos y perspectivas de la asistencia técnica electoral. Descripción de tres casos: Perú, Haití e Iraq.

I Retos de la asistencia técnica internacional

El tipo de asistencia electoral más solicitado es el relativo al asesoramiento técnico y el respaldo en los ámbitos administrativo, jurídico y de derechos humanos vinculados con la organización y realización de elecciones democráticas. Su objetivo es contribuir a la construcción operativa y legal de las instituciones electorales para crear las condiciones adecuadas y hacer posible la competencia electoral en un ambiente de confianza entre los partidos que contienden y el electorado, con el menor apoyo posible del exterior.

Sin embargo, hoy en día existe un esquema más complejo para la asistencia electoral. En el pasado los estándares mínimos para la legitimidad de un proceso electoral eran mucho más bajos que en la actualidad.¹⁰³

José Thompson indica que hoy no se le pide a un registro electoral un margen de error aceptable, se le exige un margen de error mínimo. Y lo mismo pasa con los resultados electorales, que no solamente deben ser oportunos, sino que deben ser seguros y transmitir a la ciudadanía una sensación de certidumbre.

Hace 20 años a la ciudadanía lo que le preocupaba era que los resultados estuvieran listos en dos o tres días, y a nadie se le ocurría que los resultados pudieran estar la noche del mismo día de la elección; por tanto, las personas se iban a dormir sin saber quién había ganado la elección y hasta el día siguiente se empezaban a enterar cómo iban las tendencias.

¹⁰³ José Thompson, *op. cit.*

Ahora los tiempos se han reducido y se han reducido también los márgenes de error, pero además ha aparecido una nueva agenda de temas electorales. Por ejemplo el control del financiamiento es un tema que no figuraba en la agenda hace quince años; la democracia interna de los partidos políticos es otro tema que no existía hasta hace cinco años, y lo mismo sucede con el voto electrónico.

En la experiencia de José Thompson no sólo han aparecido temas que sirven para mejorar la identificación del votante, sino también para asegurar la transmisión de resultados y consolidar los datos registrales.

Es de esta manera que la cooperación internacional electoral del siglo XXI exige el diseño de nuevas metodologías para realizar estas tareas.

Conviene señalar que muchas de las acciones que se llevan a cabo al respecto carecen de rigor, como si se estuvieran generalizando los diagnósticos, y si bien existen temas comunes, la realidad política y social en la que se da cada uno de ellos debe ser considerada por separado en el diseño de la cooperación. La cooperación internacional contemporánea y su financiamiento requieren innovarse tanto en el diagnóstico como en las acciones a desarrollar¹⁰⁴, ya que el paternalismo en materia de cooperación electoral internacional genera más problemas de los que pretende resolver.

Se requieren nuevos esquemas de evaluación, de cooperación y de desarrollo que deben ser diseñados en forma conjunta tanto por las instituciones que integran el sistema institucional de cooperación internacional en materia electoral, como por los actores que recibirán el beneficio y la acción de esta última.

¹⁰⁴ Cfr., ACE Electoral Knowledge Network, *Estableciendo una proyecto de asistencia electoral efectiva: de la identificación a la evaluación*, [en línea], s/fecha, s/editor, Dirección URL: http://aceproject.org/aces/focus/fo_eea/fo_eea-setting-up-an-eea-project, [consulta: septiembre de 2008].

Los procesos de consolidación democrática del siglo XXI ofrecen una oportunidad de intercambio internacional en materia electoral para revisar en su conjunto el sistema integral de cooperación mundial, además de que la etapa de los procesos de democratización es más favorable para lograrlo, que las etapas de transición.

Las etapas de la cooperación han mostrado que no basta atender única y exclusivamente el sistema electoral para resolver problemas de gobernabilidad. La propia experiencia internacional ha demostrado que es necesario integrar también el fortalecimiento del sistema de partidos y del sistema de gobierno.

La democracia representativa ayuda a resolver muchos problemas, pero siempre estará incompleta si ésta no va acompañada de acciones que tiendan a mejorar y enriquecer los partidos políticos y su gobernabilidad. Por lo tanto, las agencias de cooperación así como los países que reciben la asistencia, deberán planear dicho apoyo bajo una perspectiva de largo alcance y no pensar únicamente en celebrar una jornada electoral creíble.

Esto obedece a que no hay un sistema político o procedimiento electoral que se ajuste a todas las naciones y necesidades; la asistencia electoral deberá definirse de acuerdo con las necesidades y circunstancias particulares de cada país solicitante.¹⁰⁵

Por eso, insiste López-Pintor, cuando muchos países han iniciado el proceso de reforma de sus prácticas electorales para alcanzar las metas deseables de transparencia, legitimidad y representatividad, el reto principal de la asistencia electoral es lograr que los países tengan la posibilidad de organizar sus elecciones con la menor ayuda del exterior, o mejor aún, sin ninguna ayuda.

¹⁰⁵ José Thompson, *op. cit.*

Sin embargo, cualquier asistencia debe ir unida a la certeza de que dicho apoyo no resolverá las debilidades democráticas en ningún país, ya que el problema con estos proyectos de asistencia no es brindar apoyo en el corto plazo, sino creer que dicho apoyo será suficiente para fortalecer a la larga tanto futuros procesos electorales como la independencia, transparencia y eficacia de los organismos electorales y el desarrollo democrático del país que recibe la asistencia.

Existen otros retos para la asistencia técnica, como el encontrar un equilibrio entre los temas tradicionales y los temas nuevos; cómo no caer en el *marketing* político, que hace creer a la población de un país que la tecnología lo soluciona todo; cómo no entrar en conflicto con otras actividades de un proceso electoral. Un ejemplo de esto último es cuando la ONU o la OEA se encuentran en un dilema al momento de emitir objetivamente su informe de misión, cuando estas mismas instituciones han prestado previamente asistencia técnica.

II Perspectivas

La asistencia técnica se otorga con más frecuencia a las autoridades electorales independientes, que a los Ministerios del Interior. Esto ha permitido tener y desarrollar una administración electoral independiente así como un equipo de servidores civiles profesionales. Y en consecuencia, esto ha sido un logro en el desarrollo del sistema electoral de una democracia.¹⁰⁶

Tales asistencias están generalmente dirigidas a mejorar la capacidad administrativa, organizacional y manejo financiero de la autoridad electoral, o bien a mejorar el voto y los procedimientos de conteo de votos, así como la transmisión y anuncio del resultado de la votación.

¹⁰⁶ Rafael López-Pintor, *op. cit.*, pp. 3-6.

No debe pasarse por alto que de una situación de originalidad, en la que lo determinante era la demanda de asistencia por parte de países que la necesitaban, se ha pasado a una situación de oferta, en la que existen instituciones especializadas que necesitan crear mercados.¹⁰⁷

Por esta razón, el campo de la asistencia electoral o democrática recibe una ayuda mucho mayor de la necesaria, comparado con otros campos de la asistencia internacional. Al parecer el tema continuará así porque a las agencias internacionales que la financian les interesa el tema debido a que, en general, pueden hacer uso del 100% de lo presupuestado (circunstancia que no se presenta en otros rubros como salud o educación, dada su complejidad y la intervención de múltiples actores y factores). Y no debe pasarse por alto que las agencias e instituciones generalmente son juzgadas, al menos en parte, por el porcentaje que ejercen de su presupuesto.¹⁰⁸

Sin embargo, podemos afirmar que la asistencia electoral internacional ha sido importante, si no es que fundamental, para realizar elecciones después de un conflicto. Y sobre todo, el papel de la comunidad internacional en la asistencia democrática ha sido positivo.¹⁰⁹

Según López-Pintor, en el campo específico de las elecciones se han identificado efectos positivos consistentes pero circunscritos, los cuales son particularmente visibles en la institucionalización de elecciones en países que transitan hacia la democracia.

¹⁰⁷ Horacio Boneo, en cuestionario enviado a la autora en enero de 2009, p. 2.

¹⁰⁸ Horacio Boneo, *ibid.*

¹⁰⁹ Rafael López-Pintor, *op. cit.*, pp. 8-10.

Por ejemplo, en el área específica de la administración electoral, la intervención de la comunidad internacional generalmente ha sido efectiva al ayudar al proceso de democratización y al establecimiento de instituciones administrativas que cumplen con los estándares internacionales. En algunas de las nuevas democracias, el impacto de la asistencia internacional técnica y financiera en la organización de elecciones ha sido decisivo. Generalmente, las instituciones administradoras de elecciones han desarrollado tanto la organización como la operación.

Algo importante que ha resultado de estas actividades es que ha disminuido el apoyo financiero y la dependencia técnica proveniente de donantes extranjeros, y que la capacidad de la autoridad electoral local se ha fortalecido. Con el tiempo, la dependencia de ayuda administrativa y operativa de la comunidad internacional ha disminuido, aunque continúa la necesidad de asesoría técnica y financiera.

La historia permite darnos cuenta cuánto tiempo toma consolidar un sistema de partidos políticos y el Estado de Derecho. Ambos aspectos deberían considerarse como los dos principales instrumentos para controlar democráticamente un conflicto político, aunque no es probable que ambos mecanismos puedan consolidarse en el corto plazo.¹¹⁰

Sin embargo, algunas misiones internacionales de observación electoral han prestado un valioso servicio, ya que la entrega de sus informes al término de su misión ha ayudado a definir de forma clara las debilidades y fortalezas que tiene un proceso electoral en un determinado país. Esto, si bien no garantiza que todas sus observaciones y recomendaciones vayan a cumplirse, sí permite tener claro cuáles aspectos del proceso en sí, de su legislación electoral o de la Constitución misma, pueden perfeccionarse en la medida de lo posible.

¹¹⁰ Rafael López-Pintor, *ibid.*, p. 9.

La asistencia electoral parece haber llegado para quedarse. Por un lado habrá más de lo mismo, pero por otro lado se esperan cambios importantes dependiendo de áreas de apoyo.

López-Pintor opina que en las tres generaciones de asistencias técnicas en materia electoral se puede identificar una tendencia general en el desarrollo de las capacidades locales. También, opina que hay un incremento en la ayuda Sur-Sur con grados que varían en diferentes regiones del mundo (más intensa en América Latina que en África, el sur de Asia y los Balcanes), pero que no se vislumbra una tendencia similar en lo relativo a la confianza pública en el gobierno y en asegurar la legitimación de los partidos políticos y los procesos electorales.

Los déficits en la confianza pública y la construcción institucional probablemente mantengan altos los costos y la demanda para futuras asistencias internacionales en muchos países. La desconfianza política es el componente más oneroso de las elecciones, pues eleva el costo de los mecanismos de seguridad y control de calidad.

Sin embargo, los costos puramente operativos deberán reducirse en la medida que las instancias gubernamentales estén mejor equipadas, sobre todo a nivel local, y dispongan de infraestructura y servicios útiles para las elecciones (como instalaciones escolares, de comunicaciones y transportes). La experiencia de los donantes internacionales así como la presión de una opinión pública mejor educada ayudará en ambas direcciones.

En suma, puede esperarse la continuidad, si no es que el aumento en la asistencia técnica en las próximas décadas. En un mundo donde el flujo de capital, la información, las comunicaciones y el transporte son un fenómeno global, la

asistencia electoral probablemente aumentará y será proporcionada a menor costo y con mayor afectividad, implicando menos personal y más información.¹¹¹

Para lograrlo, los grupos de interés, apoyados en los informes presentados por la Misiones Internacionales de Observación Electoral, deben definir las necesidades inmediatas al término de un proceso electoral, para implementar lo necesario entre una elección y otra.

La experiencia en lo general muestra que sería ideal que se realizaran consultas y se buscara el consenso entre todos los grupos de interés, incluido el gobierno, para discutir qué funciona y qué no en el sistema político, en la ley electoral y en todo lo relacionado con ésta. Así, todas las instancias buscarían promover su esfuerzo y compromiso en todo momento y no sólo días antes de las elecciones o al término de estas.¹¹²

Una vez que se dé este paso, las instancias que otorgan asistencia técnica podrán diseñar programas con visión de largo plazo (10 años, aproximadamente), en los que la estrategia ayude a la verdadera democratización de los países que lo soliciten, tomando en cuenta sus circunstancias y su realidad. De esta manera se armonizarán la visión local y la internacional para favorecer el desarrollo y el buen gobierno del país al que se asiste.

Para lograr este objetivo deben diseñarse estrategias que tomen en cuenta que en el nivel operativo y político las medidas que se adopten a favor del proceso electoral, llevan implícito el compromiso con la evolución democrática del país asistido, que perdurará más allá del día mismo de la elección. Así se evitará dar

¹¹¹ López-Pintor, *op. cit.*, p. 10.

¹¹² ACE Electoral Knowledge Network, *op. cit.*

por hecho que la elección en sí es la solución a los problemas de independencia y transparencia de las instituciones de un país.¹¹³

III Descripción de tres misiones de asistencia técnica electoral que ha brindado el Instituto Federal Electoral

A lo largo de este trabajo se ha visto lo que es una asistencia en materia electoral, qué se debe esperar de un apoyo de este tipo y la aparición de asistencias de primera, segunda y tercera generación, como resultado de procesos electorales que con el paso del tiempo van mejorando en sus procedimientos.

A continuación se describen tres ejemplos de asistencia técnica otorgada por el Instituto Federal Electoral, por intermedio de otras instituciones: *in situ*, a distancia, y mixta.

III.1 Perú¹¹⁴

En la segunda vuelta electoral celebrada el 28 de mayo de 2000, el presidente Alberto Fujimori obtuvo una victoria sumamente cuestionada por la sociedad peruana que se encontraba profundamente dividida y polarizada.

No obstante los llamados de diversas instancias internacionales y de la propia oposición peruana, no se logró una modificación sustancial de las condiciones en que competirían el propio presidente y el líder del partido Perú Posible, Alejandro Toledo.¹¹⁵

¹¹³ ACE Electoral Knowledge Network, *El enfoque del ciclo electoral* [en línea], s/fecha, Dirección URL: http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/foe_eea-electoral-cycle-approach [consulta: septiembre de 2008].

¹¹⁴ Asistencia *in situ*.

¹¹⁵ Embajada de México en Perú, *Carpeta ejecutiva sobre Perú*, Lima, 2000, p. 10.

El gobierno Fujimorista emanado de esta segunda vuelta electoral tuvo en realidad un escaso apoyo social y estuvo marcado por su debilidad y carencia de legitimidad en el ámbito nacional y en el extranjero; por lo tanto, el Congreso de la República decide convocar a elecciones generales para el 8 de abril del siguiente año, en las que el propio Fujimori anuncia que ya no participaría como contendiente. La convocatoria significó en sí un triunfo para la oposición, que ya se veía victoriosa en las siguientes elecciones generales.

El desprestigio, resultado de los escándalos derivados de su gobierno,¹¹⁶ el severo deterioro de las condiciones económicas de Perú y el creciente cuestionamiento sobre una segunda vuelta electoral en la que se sospechaba había habido fraude, entre otros factores, hacía crecer la percepción de que el Presidente Fujimori podría dejar el cargo antes de esas nuevas elecciones.

En efecto, el 19 de noviembre de 2000 Alberto Fujimori renuncia a la presidencia desde Japón, por lo que el 22 de ese mismo mes el Congreso elige Presidente Constitucional de la República a Valentín Paniagua Corazao, que hasta entonces se desempeñaba como presidente del mismo, para una gestión de transición cuyo principal objetivo era garantizar elecciones libres, transparentes y sin cuestionamientos, de las que resultarían electos el nuevo Presidente y miembros del Congreso, que asumirían su mandato el 28 de julio de 2001.

A partir de la ascensión al poder del presidente Paniagua, los cambios políticos que enfrenta Perú cambian por completo el escenario político de ese país.

¹¹⁶ Revelaciones de que su asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos sobornaba a congresistas de la oposición y la venta de armas a la oposición armada de Colombia por parte de la milicia peruana, [en línea], s/fecha, s/lugar de edición, Dirección URL: http://www.resistencia.org/impunidad/cronologia_ammnistia.htm [consulta: septiembre de 2008].

La oposición asume los principales cargos del poder público, y se empieza a ver mayor autonomía, independencia y transparencia en los órganos electorales,¹¹⁷ entre otros cambios. Aunado a esto, la ONPE y el JNE reemplazan a casi el 80% de su personal, ante la desconfianza que representaba para la sociedad la identificación de muchos de esos funcionarios con el régimen presidencial de Alberto Fujimori.

Estos movimientos ocasionaron más presión a las siguientes elecciones generales, que debían organizar funcionarios de entera confianza, pero sin la experiencia y la capacitación necesaria para ello.

En este contexto, la ONPE, que tenía el compromiso de organizar comicios en un clima de libertad, transparencia y confianza como lo establecía su Constitución y los estándares internacionales, solicita a la ONU e IFES asesoría técnica.

El objetivo de esta asesoría fue orientar y apoyar en todos mecanismos que pudieran agilizar los procesos electorales y así cumplir con las metas y objetivos de la ONPE. Con esto en mente, personal de la ONU visita la ONPE a mediados de diciembre de 2000 e identificó a las áreas más necesitadas de apoyo que fueron:

- La jefatura nacional.
- La gerencia de informática.
- La gerencia de información y educación
- El área de prensa y relaciones públicas.
- La gerencia de gestión electoral.

En este contexto, el 18 de enero de 2001, ONU e IFES, basándose en los Acuerdos de Cooperación firmados con el IFE, enviaron al Instituto Federal Electoral de

¹¹⁷ La Oficina Nacional para Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Nota de la autora.

México la solicitud formal para brindar apoyo a las autoridades electorales de Perú en la organización de las elecciones generales programadas para realizarse el 8 de abril de ese año.¹¹⁸ Se integraría una misión de asistencia técnica electoral de aproximadamente 35 expertos internacionales, incluidos los mexicanos.

III.1.1 Primera etapa¹¹⁹

El apoyo del IFE en la asistencia técnica a Perú constó de dos etapas. La primera etapa inicia coordinando los aspectos técnico-organizativos con la oficina del PNUD en dicho país. Se diseñó y llevó a cabo un programa de información e inducción a las actividades para apoyar el proceso electoral que tuvo por objetivo ubicar a los expertos que mejor pudieran ayudar en las circunstancias políticas que se vivían en Perú.

De los 24 departamentos en los que está dividido políticamente Perú, 12 eran considerados prioritarios por la ONU, y de éstos, seis eran los que necesitaban mayor atención; estos últimos fueron los que recibieron la atención de los funcionarios electorales mexicanos.¹²⁰

La atención que demandaban estos departamentos era porque presentaban población muy dispersa en las áreas rurales indígenas, por las condiciones de pobreza y analfabetismo y por contar con vías de comunicación precarias. Este panorama obligó a los funcionarios mexicanos a trabajar de la siguiente manera:

¹¹⁸ Fundación Internacional para Sistemas Electorales y Organización de las Naciones Unidas, *solicitud formal al Instituto Federal Electoral*, Washington, enero de 2001, pp. 1-2.

¹¹⁹ Del 10 al 28 de febrero. Manuel Carrillo, *Informe de misión*, México, 2001 (primera parte), p. 2.

¹²⁰ Jorge Santos, vocal ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de Veracruz; Gilberto Moreno, director de Operación Regional de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral; Esteban Garaiz, vocal ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de Chiapas; Ignacio Ruelas, vocal ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de Aguascalientes; Héctor Hernández, vocal ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de San Luis Potosí, y Carlos Manuel Rodríguez, vocal ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de Morelos. Manuel Carrillo, *ibid.*, pp. 2-3.

- Jorge Santos trabajó en el Departamento de Ayacucho y atendió tres oficinas (Huamanga, Lucanas y Ayacucho). Integró 143 centros de votación, capacitó a los oficiales electorales que no hubieran tenido ninguna impugnación por parte de los partidos políticos. Una vez realizada esta actividad, trabajó para integrar casi 1,600 mesas de votación, lo que implicaba identificar y capacitar a los funcionarios responsables de atender las mesas de votación o casillas. De igual manera este funcionario capacitó en materia de seguridad para el manejo de la documentación y materiales electorales, así como en materia de conocimientos básicos de informática para transmitir resultados electorales.
- Gilberto Moreno trabajó en el Departamento de Ancash y atendió tres oficinas descentralizadas (Huari, Huaraz y Chimbote) integrando 175 centros de votación, además de todas las otras actividades que desempeñó su compañero que trabajó en Ayacucho. En este Departamento se esperaba instalar más de 3,200 mesas de votación o casillas.
- Estaban Garaiz trabajó en el Departamento de Cajamarca atendiendo cuatro oficinas (Jaén, Chachapoyas, Chota y Cajamarca). Integró 351 centros de votación y más de 4,800 mesas de votación o casillas.
- Ignacio Ruelas trabajó en el Departamento de Junín, y atendió tres oficinas (Chanchamayo, Tarma y Huancayo) e integró 165 centros de votación y más de 4,300 mesas receptoras del voto o casillas.
- Héctor Hernández trabajó en el Departamento de Apurímac, atendiendo dos oficinas (Abanca y Andahuaylas) para integrar 113 centros de votación y más de 1,100 mesas receptoras del voto o casillas.

- Carlos Rodríguez trabajó en el Departamento de Loreto atendiendo dos oficinas (Maynas y Alto Amazonas) para integrar 138 centros de votación en el Departamento más extenso y con condiciones climáticas más difíciles de ese país, instalando además más de 2,200 mesas receptoras del voto o casillas.¹²¹

Por su parte, la ONU enfatizó en diversas ocasiones a los funcionarios de ONPE que el trabajo de los funcionarios mexicanos era coadyuvar y apoyar a las autoridades electorales del Perú en todo lo que ellos pudieran asistir y sugerir, pero que la responsabilidad del proceso electoral en cuanto a su organización y calificación era competencia única de las autoridades electorales peruanas.¹²²

III.1.2 Segunda etapa¹²³

Por lo que hace a la segunda etapa, ésta se realizó ante la necesidad de la ONPE de contar con el apoyo de los expertos mexicanos, debido a la presión legal y política existente para celebrar elecciones. Esta etapa tuvo los siguientes propósitos:

- Apoyar a las oficinas descentralizadas en problemas de gestión y diseño de la programación del presupuesto electoral.
- Apoyar al Centro de Soporte, cuya responsabilidad era concentrar las directrices de oficinas centrales hacia las descentralizadas, y que también resolvía dudas y atendía diversos problemas de gestión de oficinas desconcentradas.

¹²¹ Manuel Carrillo, *ibid.*, p. 3.

¹²² Manuel Carrillo, *ibid.*, p. 3.

¹²³ Del 14 de marzo al 9 de abril. Manuel Carrillo, *ibid.*, p. 3.

- Apoyar a la Gerencia de Gestión en la organización del proceso electoral, cuya responsabilidad se extiende a los materiales electorales y su distribución a las 91,697 mesas receptoras de votación distribuidas en 3,879 centros de votación. Asimismo, es la instancia administrativa para coordinar todo el conjunto de operaciones de las 49 oficinas descentralizadas.
- Apoyar en materia de información y comunicación política al jefe de la ONPE y al área de comunicación social de la misma institución.¹²⁴

III.1.3 Apreciación de la asistencia técnica a Perú

Esta misión significó para el Instituto Federal Electoral una valiosa oportunidad de contribuir al esfuerzo de los peruanos para fortalecer su democracia, ante las condiciones de urgencia en que se encontraban para realizar estas elecciones, y que los orillaron a solicitar apoyo internacional.

Sin embargo, entre las cosas que quedaron pendientes, el mismo reporte señala que la ONPE aún debía trabajar mucho para fortalecerse como institución pues el apoyo internacional tiene un ámbito limitado de acción y la presencia de los expertos internacionales en Perú no podía prolongarse de manera indefinida. El reto mayor en el corto plazo para la ONPE fue fortalecerse internamente, reorganizándose e iniciando un amplio programa de actualización, especialización y formación de funcionarios electorales.

En cuanto al apoyo que otorgara la comunidad internacional al proceso electoral en Perú, la actuación de la ONU fue positiva y la asistencia técnica resultó útil y necesaria para tener buenos resultados; la ONU logró articular esfuerzos importantes y concluyó que el apoyo internacional enfrenta ahora situaciones más

¹²⁴ Manuel Carrillo, *Informe general de la Misión de las Naciones Unidas en Perú*, México, 2001 (segunda parte). Documento oficial, p. 1.

complejas que requieren una visión estratégica que difícilmente una sola institución tiene capacidad para aportar. Esto supone revisar constructivamente el enfoque de apoyo internacional a un determinado proceso electoral.

III.2 Iraq¹²⁵

A la caída del régimen de Saddam Hussein en abril de 2003 y después de innumerables complicaciones internas derivadas de la ocupación militar en ese país, se dijo con insistencia que las elecciones generales eran la única manera de que terminara la ocupación militar de los Estados Unidos y se evitara una guerra civil.

A principios de 2004 los principales actores políticos iraquíes acordaron que una comisión de expertos electorales de la ONU estableciera cuánto tiempo se necesitaba para organizar una elección general.

La conclusión de la ONU fue que se necesitaban ocho meses para organizar la elección, pero que antes necesariamente debían definir cuatro cosas: una autoridad electoral independiente; un mecanismo mediante el cual se podría financiar dicho proceso electoral; una ley electoral; y una ley de partidos.¹²⁶

En un contexto muy complejo por las circunstancias de ocupación militar en Iraq, y después de que la ONU apoyara con sus expertos internacionales a la selección de los consejeros electorales que formarían a la autoridad electoral independiente, se decidió cuál sería el mecanismo de financiamiento internacional, cuál sería su ley electoral y su ley de partidos.

¹²⁵ Asistencia a distancia.

¹²⁶ Alonso Lujambio, "Intihabat lil Iraq", [en línea], México, Reforma.com.mx, 7 de junio de 2004, Dirección URL: <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>, [consulta: agosto de 2009].

Tomadas estas decisiones, la flamante Comisión Electoral Independiente de Iraq,¹²⁷ tenía como primera tarea la organización de una elección de la que saldrían los 275 miembros de la Asamblea Nacional, quienes a su vez tendrían la tarea de redactar la Constitución y de nombrar al nuevo gobierno de transición que administraría ese país hasta la realización de las elecciones presidenciales de 2005.

Para el 5 de junio de 2004, el Primer Ministro del Gobierno Provisional de Iraq, Sr. Ayad Alawi, escribe una carta al presidente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, Sr. Lauro L. Baja, Jr., en la que indica que, entre otras cosas

... Al entrar en una nueva fase crítica, en la que iremos recobrando la soberanía plena y avanzando hacia la celebración de elecciones, necesitaremos la asistencia de la comunidad internacional.

...El gobierno provisional de Irak hará todo lo posible por garantizar que esas elecciones sean democráticas, libres y limpias. La seguridad y la estabilidad siguen siendo fundamentales para nuestra transición política.

...El desafío es inmenso y necesitamos el apoyo de la comunidad internacional para superarlo. Pedimos al Consejo de Seguridad que nos ayude actuando de inmediato para adoptar una resolución que nos dé el apoyo necesario.¹²⁸

¹²⁷ La ONU estableció un procedimiento imparcial para la integración de esta Comisión. Gracias a una convocatoria amplia en ese país, los expertos de la ONU, entre los que se encontraban los ex consejeros electorales del IFE Jacqueline Peschard y Alonso Lujambio, recibieron y evaluaron casi dos mil solicitudes, de las cuales se seleccionaron 24 candidatos cuyo perfil cumplía los requisitos de capacidad profesional e imparcialidad para formar parte del máximo órgano electoral de Iraq. Los siete comisionados seleccionados viajaron a México para asistir al Taller internacional de Administración Electoral solicitado por la DAEONU. Coordinación de Asuntos Internacionales, *Visita a México de las autoridades electorales de Iraq*, México, 2004, p. 2.

¹²⁸ S/autor, Organización de las Naciones Unidas, [en línea], s/fecha, s/fecha de edición, Dirección URL: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/381/19/PDF/N0438119.pdf?OpenElement> [consulta: 8 de agosto de 2009].

Como respuesta, la ONU emite el 8 de junio de 2004 la Resolución 1546. Uno de los considerandos de ésta nombra a la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Iraq (UNAMI) y le otorga el mandato para desempeñar una función rectora en la asistencia al pueblo y al gobierno iraquí que coadyuvara al establecimiento de instituciones de gobierno representativo.

En la Resolución se estableció, entre otras responsabilidades, el mandato directo para que la UNAMI pudiera asesorar y apoyar a la Comisión Electoral Independiente de Iraq de reciente creación, en la preparación del proceso electoral que debía celebrarse en ese país a más tardar el 21 de enero de 2005.

En consecuencia, la División de Asistencia Electoral de la ONU prepara un programa de intercambio informativo sobre organización de elecciones representativas, que se llevó a cabo en México del 21 de junio al 6 de julio, y en el que concurren organismos internacionales especializados en la promoción de la democracia y la provisión de asistencia técnica electoral, a saber: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).

La solicitud de la DAEONU llegó formalmente al IFE el 2 de junio de 2004, gracias a consultas previas de la representación de México ante ese organismo.¹²⁹ La petición fue específicamente para preparar y ser anfitrión de un curso introductorio sobre administración electoral para la Comisión Electoral Independiente de Iraq; esta solicitud se enmarcó también en la relación de intercambio que llevan el IFE y la ONU a lo largo de más de diez años.

Los temas principales del Taller realizado en México fueron:

- Principios de elecciones y la administración electoral

¹²⁹ Coordinación de Asuntos Internacionales, *Visita a México de las autoridades electorales de Iraq*, México, 2004, p. 1.

- Estándares y principios de elecciones creíbles y transparentes
- Principios y estándares de la administración electoral
- Elecciones en países con transición política
- Papel y funciones de un organismo de administración electoral independiente y de los comisionados electorales
 - Perfil del organismo de administración electoral
 - Organismos de administración independientes
 - Construcción y consolidación de las instituciones electorales
 - Resolución de controversias electorales
 - Papel diferenciado de los comisionados electorales y los administradores operativos
 - Transparencia: relaciones con las organizaciones políticas y la sociedad civil
 - Credibilidad de un organismo electoral independiente
- Perspectiva general de las operaciones electorales
 - Planeación y preparación de las operaciones electorales
 - Marco legal y de regulación
 - Creación de un registro electoral
 - Registro de entidades políticas y candidatos
 - Promoción ciudadana
 - Votación, conteo y tabulación de los resultados
- Tareas inmediatas que enfrentan los comisionados electorales.

Las experiencias en estos temas estuvieron a cargo de funcionarios de las autoridades electorales de Argentina, Australia, Mauricio, Palestina, Yemen y México.

El taller se llevó a cabo con un enfoque multilateral, basándose en la experiencia de México, y tomando en cuenta la determinación de los comisionados electorales iraquíes por lograr un cambio democrático en su país, a través de procedimientos pacíficos e inclusivos.¹³⁰

III.2.1 *Apreciación de la asistencia técnica a Iraq*

Con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas y de la Comisión Electoral Independiente de Iraq (IECI por sus siglas en inglés), la Misión internacional para las elecciones en Iraq (IMIE, también por sus siglas en inglés) se integró con funcionarios de autoridades electorales de diversos países en diciembre de 2004 para asesorar en los preparativos electorales de Iraq y para ofrecer experiencia, juicios, evaluaciones y observaciones imparciales y neutrales que coadyuvaran a apoyar en ese proceso electoral a los actores políticos, la sociedad civil, a los electores y la comunidad internacional. Lo anterior tenía como propósito final apoyar la construcción de instituciones democráticas en ese país. La IMIE elaboró el "Reporte final: Asesoría para el proceso electoral del 30 de enero de 2005",¹³¹ en cuyas conclusiones se establece que

La asesoría de las elecciones del 30 de enero de 2005 resalta aspectos relevantes del proceso electoral, incluyendo la independencia de la Comisión Electoral Independiente de Iraq, la extensión y calidad de su planeación y organización, y la integridad del marco legal bajo el cual se llevó a cabo dicha elección.

La IMIE encuentra que la IECI ha preparado y conducido elecciones que en lo general cumplen con los estándares de planeación y preparación establecidos por

¹³⁰ Coordinación de Asuntos Internacionales, *ibid.*, p. 4.

¹³¹ S/autor, IMIE, *International Mission for Iraqi Elections*, [en línea], s/fecha, s/fecha de edición, Dirección URL: http://www.imie.ca/rep_Jan30.html [consulta: septiembre de 2009]. Traducción libre de la autora.

el derecho electoral. Las elecciones del 30 de enero de 2005 han proporcionado fundamentos sólidos sobre los que se puede seguir construyendo.¹³²

Esta evaluación del desempeño de una incipiente autoridad electoral no es poca cosa, si se toma en cuenta que se trata de un país en el que hacía aproximadamente 50 años que no se celebraban elecciones, y que por consiguiente tenía poca experiencia democrática; que se encontraba bajo severas condiciones de seguridad y que fueron unas elecciones en las que votaron aproximadamente el 58 por ciento de los registrados.¹³³

Sin embargo, dada la complejidad del proceso que se había realizado, quedaron pendientes algunos aspectos, que la IMIE sugiere deben mejorar, como los siguientes:

Las áreas que deberán mejorar para futuros procesos electorales son las siguientes: revisar y mejorar el registro; mejorar la información y educación al votante; asegurar la capacidad de monitoreo de medios de comunicación independientes; mejorar la capacitación de los funcionarios electorales; revisar la elegibilidad de los candidatos; y mejorar la comunicación entre las oficinas centrales de la IECI y las provincias. A largo plazo, las áreas que deben mejorar son: asegurar la transparencia en las contribuciones financieras y gastos, para igualar los estándares internacionales; fortalecer los datos registrales para incluir las direcciones de los votantes; y en la medida de lo posible, ubicar todas las responsabilidades logísticas al interior de Iraq.¹³⁴

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*

¹³⁴ *Ibid.*

III.3 Haití¹³⁵

Haití entró a un período de inestabilidad política después de las elecciones legislativas y locales impugnadas de mayo 2000. Esa crisis se intensificó en febrero de 2004 cuando estalló un conflicto armado en la ciudad de Gonaïves, que se propagó rápidamente a otras ciudades en los días siguientes. A pesar de las gestiones diplomáticas, la oposición armada amenazó con entrar en la capital y ante la inestabilidad creciente, en las primeras horas del 29 de febrero, el presidente de Haití, Sr. Jean-Bertrand Aristide, abandonó el país.

A pocas horas de la dimisión del presidente Aristide, Boniface Alexandre, Presidente de la Corte Suprema, asume el cargo de presidente interino; para ese mismo día por la tarde, el representante permanente de Haití ante las Naciones Unidas presentó la solicitud de asistencia del presidente interino, en la que el Sr. Alexandre autorizaba la entrada de tropas en Haití. El Consejo de Seguridad de la ONU aprobó entonces la resolución 1529 (2004) autorizando el despliegue de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP) y declarando su disposición para ayudar a la estabilización y continuación del proceso político pacífico y constitucional a la vez que se trataba de mantener un entorno seguro y estable.¹³⁶

La ONU, el presidente interino y el entonces Primer Ministro decidieron tomar medidas para formar un Gobierno de transición compuesto por 13 miembros. Este Gobierno de transición debería durar hasta la asunción de un nuevo presidente, que se elegiría en 2005 cuando se celebraran elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales.

¹³⁵ Asistencia mixta.

¹³⁶ Elena Couceiro Arroyo, *Haití: La MINUSTAH, un mandato fuerte, una interpretación frustrante*, [en línea], s/fecha, 8 pp., Dirección URL: http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/Haiti_MINUSTAH_Couceiro.pdf, [consulta: septiembre 2009].

Posteriormente se establece la Misión de Naciones Unidas de Estabilización de Haití (MINUSTAH)¹³⁷ que tenía como propósito asegurar la estabilidad y seguridad del proceso político en Haití, permitiendo al mismo tiempo dirigir los esfuerzos de la comunidad internacional en apoyo del proceso de reconstrucción de ese país.

El mandato de la MINUSTAH también especificaba que debía ayudar en la organización y realización del proceso electoral, que debía realizarse en noviembre de 2005, bajo las siguientes cláusulas:

- a) apoyar el proceso constitucional y político que se ha puesto en marcha en Haití, incluso ofreciendo buenos oficios, y fomentar los principios del gobierno democrático y el desarrollo institucional;
- b) ayudar al Gobierno de transición en sus esfuerzos por entablar un proceso de diálogo y reconciliación nacional;
- c) ayudar al Gobierno de transición en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias a la mayor brevedad posible, en particular prestando asistencia técnica, logística y administrativa y manteniendo la seguridad, con el apoyo apropiado a un proceso electoral en que la participación de los votantes sea representativa de las características demográficas del país, con inclusión de las mujeres;
- d) ayudar al Gobierno de transición a extender la autoridad del Estado por todo Haití y apoyar el buen gobierno a nivel local.¹³⁸

Esta resolución estableció que la MINUSTAH debía dirigir los esfuerzos de la comunidad internacional en este esfuerzo de reconstrucción, y se crea una Comisión de Coordinación y Gestión de Cooperación Internacional. Esta instancia concertó los diferentes esfuerzos desplegados por la Organización de los Estados

¹³⁷ El 30 de abril de 2004, mediante la Resolución 1542. [en línea], s/editor, s/lugar de edición, Dirección URL: <http://www.resdal.org/haiti/haiti-res-onu.html>, [consulta: agosto de 2009].

¹³⁸ S/autor, [en línea], s/editor, s/lugar de edición, Dirección URL: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/mandate.html> [consulta: agosto de 2009].

Americanos, la Organización de la Francofonía y la Comunidad del Caribe, y sirvió de enlace con el Consejo Electoral Provisional.¹³⁹

Es así que a petición expresa de la División de Asistencia Electoral (DAEONU) en agosto de 2004, y a los convenios previamente firmados entre ambas instituciones, el consejero presidente del IFE da su autorización para colaborar en la primera fase de la reorganización del sistema electoral haitiano, con la presencia de una funcionaria de su Coordinación de Asuntos Internacionales.

III.3.1 Primera fase¹⁴⁰

El objetivo principal de esta primera fase fue participar de manera activa orientando y ordenando las actividades internacionales en materia de asistencia electoral, haciendo más efectivos los esfuerzos y recursos disponibles, y tomando en consideración las necesidades reales de Haití. “Se tenía que asegurar un proceso electoral libre, justo, incluyente y pacífico”.¹⁴¹

Derivado de este objetivo principal, la funcionaria del IFE que participó en la misión en Haití, trabajó con la Unidad de Asistencia electoral de la MINUSTAH para poner en marcha la Comisión de Coordinación Electoral Internacional, así como apoyar al Consejo Electoral Provisional de Haití en el rediseño de su proyecto de planeación estratégica, lo que incluyó una recalendarización de las actividades y programas más importantes relacionados con las elecciones del año siguiente.¹⁴²

Las tareas específicas para la funcionaria del IFE se concentraron en la planeación y organización de dos actividades:

¹³⁹ Lourdes González Prieto, *Misión de Asistencia Técnica a Haití. Reporte final*, México, 2004, p. 2.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁴² Lourdes González Prieto, *ibid.*, p. 3.

- Taller de concertación política y planeación estratégica,¹⁴³ dirigido a los miembros del Consejo Electoral Provisional (CEP) y del Comité de Seguimiento Electoral, y
- Encuentro del Consejo Electoral Provisional con los Partidos Políticos Haitianos.¹⁴⁴

También se participó en el diseño y puesta en marcha de la estrategia internacional para la reconstrucción del sistema electoral, en colaboración con otros países donantes y organismos internacionales.

Se analizó el contexto haitiano y se evaluaron las áreas en las que el IFE podría prestarles asistencia técnica a corto plazo, teniendo en mente las elecciones que se realizarían el siguiente año.

Es importante destacar que en las conclusiones de esta primera fase, la funcionaria electoral mexicana indicó que debido a los continuos brotes de violencia registrados en ese país el tema de la ayuda internacional cobraba cada vez más importancia. Aunado a esto, los efectos de desastres naturales también incrementaban el estado de emergencia en la zona.

También se destaca en las conclusiones de dicho informe que “la asistencia internacional no había logrado remediar los graves y complejos problemas que aquejan a Haití, porque no se han sentado las bases que permitan un desarrollo autosuficiente.”¹⁴⁵ Era necesario un enfoque diferente que permitiera la autogestión y evitara que, en la medida de lo posible, Haití siguiera dependiendo en el futuro de la ayuda externa.

¹⁴³ Realizado el 25 y 26 de agosto de 2004. Lourdes González Prieto, *ibid*, p. 3.

¹⁴⁴ Realizado el 6, 7 y 8 de septiembre de 2004, *ibid.*, p. 3.

¹⁴⁵ *Ibid*, p. 4.

El trabajo desempeñado en esa primera etapa permitió contemplar que existían otras necesidades inmediatas sobre las que México podría continuar asistiendo, tales como el registro de electores; la profesionalización de los funcionarios electorales; la organización y la logística electoral; la educación cívica y la promoción del voto; la emisión segura, libre y secreta del voto; uso racional y económico de la tecnología disponible y en la difusión de los primeros resultados electorales.

Con esta recomendación en mente, se continuó con la asesoría técnica en la modalidad *a distancia*, ya que los miembros del CEP viajaron a México para participar en el *Taller internacional de administración electoral*,¹⁴⁶ organizado con la colaboración de autoridades electorales de El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

Atendiendo a las necesidades detectadas y a la solicitud específica de los miembros del CEP, los temas del Taller fueron los siguientes:¹⁴⁷

- Panorama del proceso electoral en México: responsabilidades de las autoridades electorales federales
- Ética en la gestión electoral
- El servicio profesional electoral
- Los programas de capacitación electoral y educación cívica en México
- La relación de la autoridad electoral con los partidos políticos y la sociedad civil
- Proceso electoral en República Dominicana: experiencia reciente
- Elecciones en transición
- El registro civil y electoral: experiencia de Panamá

¹⁴⁶ Realizado en el Instituto Federal Electoral del 22 al 26 de noviembre de 2004. Coordinación de Asuntos Internacionales, *Informe que presenta la Coordinación de Asuntos Internacionales sobre el Taller internacional de administración electoral dirigido al Consejo Electoral Provisional de Haití*, México, 2004, pp. 1.

¹⁴⁷ *Ibid*, pp. 3-4.

- El registro civil y electoral: experiencias de El Salvador y México
- El documento único de identidad (DUI): experiencias de El Salvador y México
- Operaciones de votación en México
- El contencioso electoral en México
- El padrón electoral en Venezuela

III.3.2 Segunda fase¹⁴⁸

Para la segunda fase de esta asistencia técnica se buscó la armonía entre las diferentes instituciones y agencias internacionales que apoyaron a Haití en su proceso de reconstrucción, y para no duplicar u omitir actividades indispensables del mismo, la OEA y la MINUSTAH firmaron un memorando de entendimiento en el que se establecieron las responsabilidades de cada instancia, como se detalla a continuación:

Responsabilidades diferenciadas

MINUSTAH

- Apoyar al CEP para planear, organizar y conducir las elecciones.
- Supervisar todos los aspectos del proceso electoral, a petición expresa del Gobierno de Haití.
- Apoyar a la CEP en los temas legales, políticos, financieros, operativos, logísticos, de educación cívica, capacitación y coordinación regional.

OEA

- Conducir las actividades del registro de votantes.
- Realizar cualquier otra actividad conjunta, de conformidad con los términos del memorando de entendimiento

Fuente: Cuadro de elaboración propia con información de la Coordinación de Asuntos Internacionales.¹⁴⁹

¹⁴⁸ 14 de marzo al 5 de abril de 2005. Lourdes González Prieto *et. al.*, *Reporte final de la segunda fase de la misión de asistencia técnica a Haití en materia electoral*. México, 2005, p.1.

De esta manera cinco funcionarios del IFE se suman a otros expertos internacionales en esta misión; los mexicanos permanecieron en Haití entre el 15 y el 28 de marzo de 2005.¹⁵⁰

Después de diversas entrevistas con miembros de la MINUSTAH y la OEA, del cuerpo diplomático y de los integrantes del CEP, entre otras, los funcionarios mexicanos iniciaron los contactos para evaluar las actividades de asistencia que otorgaron los funcionarios electorales mexicanos.

Como resultado de estas actividades previas, la delegación del IFE preparó un diagnóstico preliminar del estado en que se había avanzado en el registro de votantes en Haití, e hizo las siguientes recomendaciones:¹⁵¹

- En materia de registro de electores, había serias carencias en las operaciones de campo y planes de contingencia, así como en la entrega de credenciales, en los sistemas de depuración, en el formato de registro establecido, en el manejo de la fila de ciudadanos en los centros de registro para hacer un uso óptimo de tiempos y movimientos, entre otras consideraciones tecnológicas.
- En materia de educación cívica y tomando en consideración el contexto haitiano, los expertos mexicanos notaron que existía un escaso o nulo acceso a derechos; condiciones de pobreza y pobreza extrema, un Estado débil, desconfianza hacia las instituciones, fragmentación social, y no

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 1-2.

¹⁵⁰ Estos funcionarios fueron Lourdes González, directora de Enlace y Política Internacional de la Coordinación de Asuntos Internacionales; Elizabeth Gutiérrez, subdirectora de Verificación y encargada de la Dirección de Verificación y Depuración de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; Arturo Amador, subdirector de Comunicaciones de la Dirección de Soporte Técnico de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; Gerardo Martínez, director de Estadística y Documentación Electoral de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, y Sandra García, directora de Educación Cívica y Participación Ciudadana de la dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica., *op. cit.*, pp. 2-3.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 5-23.

obstante lo anterior, una cultura de organización comunal y familiar sólida aunque con escasa o débil deliberación y participación en la vida pública.

- En cuanto a la operación electoral, la delegación del IFE preparó una lista de consideraciones logísticas, cuyo mayor riesgo consistía en el poco tiempo disponible, por lo que se sugirió iniciar de inmediato de acuerdo con un calendario de actividades en los siguientes rubros:

- Registro de electores.
- Documentación y materiales electorales.
- Instalación de casillas.
- Jornada electoral.
- Escrutinio y cómputo de los resultados preliminares y su publicación.
- Cómputos electorales y su publicación.
- Participación de las fuerzas armadas.

Al término de esta asistencia técnica, la delegación del IFE hizo una serie de recomendaciones, entre las que destaca la siguiente:

El IFE considera que es de vital importancia que todos los actores, autoridades y miembros de la comunidad internacional que laboran en los preparativos de la próxima elección en Haití trabajen para lograr una mayor cohesión y unidad de visión, mediante el logro de consensos básicos que permitan una mayor efectividad de las acciones conjuntas, para superar una visión de corto plazo que busque solamente resolver problemas coyunturales. Es crucial que todas las fuerzas involucradas busquen el beneficio del país a largo plazo y que se concentren en la búsqueda de mecanismos de diálogo y negociación que permitan la reconstrucción de las estructuras estatales y el fortalecimiento de las capacidades internas de las instituciones del Estado haitiano.¹⁵²

El apoyo que México, en su momento y su ámbito de acción, otorgó a ese país en materia electoral fue importante en la medida que permitió que se pudieran celebrar elecciones en un entorno de grandes carencias logísticas que la voluntad popular estuvo dispuesta a superar.

¹⁵² Lourdes González, *ibid.*, p-24.

Sin embargo, en este punto también es posible comprobar que un solo proceso electoral no es la solución mágica para que un país erradique definitivamente la violencia y otros problemas estructurales que le permitan crecimiento y desarrollo sostenido.

Eso requiere de mucho más trabajo y tiempo, como ya se han encargado de indicar los expertos internacionales.

III.3.3 Apreciación de la asistencia técnica a Haití

Después de cuatro intentos frustrados, finalmente las elecciones se llevaron a cabo el 7 de febrero de 2006.

En congruencia con las recomendaciones señaladas por la delegación electoral mexicana, el documento de trabajo elaborado por el Observatorio Electoral Latinoamericano sobre *Las elecciones de febrero 2006 en Haití*, señala lo siguiente:¹⁵³

La jornada electoral: para quienes desde el exterior habían hecho eco a los sectores que vaticinaban una jornada llena de violencia, confusión, abstención y otros malos presagios, el pueblo haitiano dio una lección de disciplina, madurez política y sobre todo de ética y civismo.

Los desafíos del nuevo gobierno: se tendrá que trabajar además en la creación de institucionalidad. La crisis haitiana no tiene sus raíces exclusivamente en la pobreza extrema, si bien ésta es su causa estructural, sino también en la ausencia del Estado, que no garantiza los servicios públicos indispensables. El problema de la

¹⁵³ Félix Ulloa, *Las elecciones de febrero 2006 en Haití*, [en línea], 9 pp., Port-au-Prince, 2006, Dirección URL: <http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/data/2006-04-05-ulloa.pdf>, [consulta: septiembre 2009].

seguridad incrementado en los últimos meses, tiene que ver directamente con la corrupción en la policía, en el sistema judicial, etc.

La cultura política totalitaria debe ser sustituida por nuevos valores, donde el reconocimiento del otro, el respeto al adversario, el concepto de alternabilidad, tolerancia, de compartir el poder, conlleven a nuevas prácticas democráticas.

Una ingeniería constitucional, que cree normas fundamentales propias y adecuadas al nivel de desarrollo económico, político y cultural de este país, es indispensable.

En fin, son muchos los retos, los tiempos cortos y los recursos aún no llegan. Ojalá la comunidad internacional honre su compromiso... para apoyar los proyectos de desarrollo y construcción democrática en este país.¹⁵⁴

En este punto y de acuerdo con los expertos que apoyaron a Haití tanto en materia electoral como en materia financiera, es posible comprobar que hace falta mucho más que sólo celebrar elecciones pacíficas para lograr que un país supere un entorno de violencia y carencia de los mínimos derechos fundamentales, como los civiles y los políticos.

También es posible comprobar que la experiencia en materia de asistencia técnica electoral, si bien en sus inicios ha tenido descabros, éstos han servido para lograr a la larga grandes avances que permiten que la asistencia se brinde de manera más ordenada, estructurada e incluyente.

IV Evolución de las tres asistencias técnicas

Debemos reconocer que hacer un seguimiento de las asistencias técnicas en los tres países elegidos en esta investigación no es un tema fácil puesto que los tres tienen características históricas, culturales y políticas diferentes; sin embargo con

¹⁵⁴ *Ibid*, pp. 8-9.

el propósito de que nuestra investigación se vea fortalecida en cuanto a conocer los resultados del trabajo desplegado por la comunidad internacional en general, y por el Instituto Federal Electoral en particular, presentamos a continuación las observaciones que hacen al respecto dos funcionarios electorales mexicanos que han participado en diversas misiones de asistencia técnica internacional.¹⁵⁵

En el caso de Perú, país que había estado celebrando elecciones sin contratiempos en los últimos años, la solicitud de asistencia llega en un momento crítico no para darle credibilidad a un proceso electoral, sino para poder llevarlo a cabo en tiempo y forma.

Es importante recordar que una vez que Alberto Fujimori sale de Perú, las instituciones democráticas continuaban teniendo dirigentes afines a su gobierno, por lo que era imprescindible contar con nuevos funcionarios electorales sin cuestionamientos partidistas, con solvencia moral para ejercer el puesto. Esto pudo lograrse contratando personal con mucha disposición para trabajar, pero sin experiencia en la organización de un proceso electoral. Ese fue precisamente el mayor apoyo que brindó México a Perú en materia electoral: la experiencia de sus funcionarios.

El apoyo brindado por la comunidad internacional y por el IFE a las instituciones democráticas de Perú permitió que se celebraran elecciones en la fecha prevista en la ley. A partir de ese momento Perú ha continuado su vida política sin mayores contratiempos, celebrando elecciones en las fechas establecidas por la ley, organizadas y calificadas por sus propias instituciones democráticas.

¹⁵⁵ Carlos Navarro y Lourdes González, director de Estudios Electorales y directora de Enlace y Política Internacional, respectivamente, de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE.

Actualmente Perú y México son dos países de América Latina que de manera conjunta trabajan en importantes proyectos democrático-electorales con agencias internacionales.

En Iraq, país sin tradición democrático-electoral, invadido por los Estados Unidos, la clave para normalizar la vida cotidiana fue impulsar la democracia. La importancia radicaba en que los propios iraquíes adquirieran la costumbre de elegir a sus gobernantes.

El reto mayor en ese momento en el que todos se sentían capaces de conducir al país en un entorno de guerra e intervención extranjera, con profundas divisiones étnicas y religiosas, consistió en primer lugar en integrar una autoridad electoral que garantizara unas elecciones transparentes y creíbles.

La aportación de México y del Instituto Federal Electoral de manera indirecta, primero, consistió primero en enviar a ex funcionarios del IFE a apoyar en la selección de los miembros de una Comisión Electoral que sería la encargada de elegir a la Asamblea Constituyente. Los miembros que integraron dicha Comisión cumplían con el perfil de imparcialidad política y de confianza. Lo que les faltaba era experiencia en el ámbito de la administración y organización electoral.

En un segundo momento, el apoyo brindado por el IFE y por otras instituciones electorales extranjeras fue capacitar a dichos comisionados en la tarea de conocer un proceso electoral en sus actividades más básicas y fundamentales, las áreas más sensibles de unas elecciones y los retos que como comisionados enfrentarían en lo inmediato.

Después de la elección de su Primera Asamblea Constituyente, el pueblo iraquí ha celebrado elecciones posteriores que cuentan con garantías, si bien mínimas, de imparcialidad y transparencia. En la actualidad los iraquíes están capacitados para

organizar, conducir, vigilar y calificar sus propias elecciones, y cuentan con las bases institucionales necesarias que permiten que la autoridad electoral trabaje sin presiones partidistas. Los iraquíes tienen un gobierno elegido por ellos mismos. Esto no es un logro menor si se toma en cuenta el régimen dictatorial y de ausencia de derechos humanos que experimentó ese país durante muchos años.

En el caso de Haití la asistencia otorgada por el IFE, por intermedio tanto de la ONU como de la OEA, fue para guiar los esfuerzos de la comunidad internacional en la reorganización del sistema electoral de ese país.

La prioridad en este sentido era celebrar elecciones de las que saldría el gobierno que daría orden y cauce a la ayuda internacional que llegaba en momentos de violencia y anarquía política. El objetivo final en mente era que Haití pudiera superar graves rezagos sociales.

Las elecciones se celebraron finalmente después de varios intentos y la ciudadanía dio ejemplo de participación masiva y madurez en la elección de sus gobernantes.

El presidente emanado de ese proceso electoral goza de legitimidad y ha sido capaz de lograr consensos políticos básicos que permitan que Haití trabaje en la solución de los graves rezagos en materia de seguridad social, justicia y salud, entre otros.

El presidente René Préval ha logrado un nivel importante de liderazgo y la confianza de la comunidad internacional para hacer uso de los recursos económicos en programas sociales en beneficio de los haitianos.

Sin embargo, problemas estructurales como instituciones débiles, corrupción, poca o nula capacidad para controlar otras actividades ilícitas derivadas de encontrarse en un importante cruce migratorio, hacían cruciales las elecciones legislativas que

debían realizarse el 28 de febrero de 201, pospuestas de manera indefinida debido al sismo ocurrido en ese país a principios de enero de este año.

Por supuesto, a pesar del entorno de crisis que vive actualmente Haití, sigue siendo importante que las elecciones legislativas se lleven a cabo para elegir al gobierno que marcará la ruta a seguir para levantar a ese país.

Ahora, como en 2004, debe existir una autoridad que imponga orden para canalizar toda la ayuda humanitaria que ha llegado a Haití. Es urgente coordinar los esfuerzos de asistencia electoral internacional. Es imperativo establecer prioridades entre los organismos internacionales y los países donantes para equilibrar las fuerzas que permitan la reconstrucción nacional. Es crucial que las elecciones legislativas se lleven a cabo en cuanto sea posible para, de manera ideal, fortalecer las capacidades de las instituciones democráticas haitianas.

Conclusiones

En el México de finales del siglo pasado, diversos factores dieron como resultado el descontento de la ciudadanía, sobre todo en las grandes ciudades del país. Entre los diversos factores que generaban descontento en la sociedad mexicana, la poca sensibilidad del sector político fue un detonante que obligó a corregir la escasa atención que el gobierno había prestado a grandes sectores. Los estudiantes, los profesionistas, las amas de casa, los campesinos, no se veían representados en el Poder Ejecutivo, que tenía como característica el control de los poderes Legislativo y Judicial.

Esa misma sociedad, más grande, informada y participativa, exigía cambios en la manera en que se llevaba el rumbo del país. No podemos olvidar que como resultado de una elección presidencial en la que sólo participó un candidato, quedó claro que debían tomarse decisiones para ampliar la representación política, la cual se encontraba muy acotada y sin posibilidades reales de acceder al poder.

José López Portillo, ya como presidente electo,¹⁵⁶ inició una serie de reformas en materia electoral que dieron como resultado la creación de una institución autónoma en 1990 que se encargaría de organizar las elecciones federales, pero que además concentraría todas las actividades relacionadas con un proceso electoral. Esta instancia llevaría por nombre Instituto Federal Electoral y estaría encargada de diversas actividades, todas encaminadas a garantizar unos comicios limpios, creíbles y transparentes, que permitieran una alternancia legítima en el poder.

En el ámbito internacional, el rápido crecimiento de países que transitaban hacia la democracia desde otros regímenes de gobierno, principalmente al término de la Guerra Fría, devino en lo que Samuel Huntington llamó *La tercera ola*

¹⁵⁶ José López Portillo, presidente de México de 1976 a 1982.

democratizadora. En este contexto México empezó a experimentar el proceso de democratización en 1982, con subsecuentes reformas políticas llevadas a cabo desde 1977, con el propósito de integrarse al bloque de países democráticos¹⁵⁷, y con ello poder acceder a las grandes inversiones y ayuda económica de los países poderosos, entre ellos Estados Unidos de América, así como para integrarse a los grandes bloques comerciales. Con la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, el país estaba ahora en posibilidades reales de tener unas elecciones transparentes, creíbles y competidas, que además anularían la percepción internacional sobre fraudes en materia electoral.

Sin embargo, la creación del IFE no fue suficiente para que la comunidad nacional e internacional dieran por hecho que México ya era un país en transición a la democracia: en los hechos, debía existir una estrategia internacional que efectivamente diera constancia de que el sistema político-electoral del país había cambiado.

Con este propósito entre otros, se creó la Coordinación de Asuntos Internacionales, instancia que tendría como primeras actividades informar a los sectores extranjeros interesados sobre la integración y principales actividades del Instituto Federal Electoral, encaminadas a garantizar procesos electorales equitativos y limpios.

¹⁵⁷ Estos países son los que según Norberto Bobbio tienen *un conjunto de reglas que facilitan y garantizan la más extensa participación de la mayoría de los ciudadanos, directa o indirectamente, en las decisiones que afectan a la sociedad. Estas reglas son seis: 1) todos los ciudadanos que han obtenido su mayoría de edad tienen el derecho de expresar su opinión mediante el voto y/o elegir quién expresará su opinión sin distinción de raza, religión, condición económica, etc. 2) El voto de cada ciudadano debe tener el mismo valor. 3) Todos los ciudadanos que tienen derechos políticos deben tener la libertad de votar de acuerdo a su propia convicción, que han alcanzado de la manera más independiente posible, en el contexto de una competencia libre entre los grupos políticos organizados. 4) Deben existir alternativas reales para elegir entre ellas. 5) La mayoría decide en las decisiones colectivas y en la elección de representantes. 6) La decisión de la mayoría no puede restringir los derechos de las minorías, en particular el derecho de convertirse en mayoría bajo las mismas condiciones.* Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, México, 2003, p.1222.

De estas actividades derivaron otras, como establecer relaciones con las autoridades electorales de otros países y con organismos y agencias internacionales. Dichas relaciones dieron como resultado la firma de convenios de colaboración con el IFE, cuyo propósito fue compartir experiencias en materia electoral.

Los convenios de colaboración firmados con otras instancias internacionales, o bien con las autoridades electorales de otros países tan distantes como India, Sudáfrica, la Federación de Rusia, Canadá o Argentina, dieron como resultado una gran cantidad de actividades académicas y técnicas compartidas entre el IFE y otros países. Hasta diciembre de 2008, entre otras actividades internacionales, el IFE había proporcionado más de 80 asistencias en materia electoral en más de 30 países, en temas tan variados como elaboración de credenciales para votar, registro de electores, cartografía electoral, transmisión de resultados preliminares electorales, sistemas electorales, logística electoral, educación cívica y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, entre otros.

Sin embargo, a pesar de la gran actividad desplegada en la materia, en nuestro país existe desconocimiento al respecto. Por un lado, sólo los expertos saben lo que es una asistencia técnica internacional en materia electoral, y por otro, tampoco se sabe que México es un país respetado por el tipo de asistencias que ha otorgado en este rubro.

Si nos remontamos al pasado, es importante señalar que la asistencia internacional estaba ya consignada como fundamental en el Pacto de Versalles desde 1919, y posteriormente en la Carta de las Naciones Unidas en 1945. La Organización de los Estados Americanos, cuya carta Democrática Interamericana se firmó en 2001, tiene dos artículos que ofrecen apoyar a aquellos países cuyo proceso político institucional democrático esté en riesgo.

Con la coordinación de las Naciones Unidas se realizaron las primeras actividades de asistencia electoral internacional, principalmente en países que salían de regímenes autoritarios o dictatoriales. Sin embargo, estas primeras asistencias se limitaban a apoyar al país solicitante para que un proceso electoral resultara creíble, sin considerar todas las actividades previas y posteriores que conlleva organizar una elección.

De esta manera, múltiples ejercicios de asistencia internacional en materia electoral otorgados han dado como resultado un conocimiento mayor y más profundo sobre los requerimientos del apoyo que requiere un país para organizar elecciones equitativas y limpias y transitar hacia la democracia.

Ahora bien, aquellos países que solicitan este apoyo, deben tener en cuenta que las asistencias técnicas pueden clasificarse: a) por sus propósitos; b) por las áreas específicas de asistencia; c) por el tipo de instancia que proporciona la asistencia; y d) que existen asistencias de primera, segunda y tercera generación.

Asimismo, una de las dificultades que presentan en la actualidad las asistencias internacionales en materia electoral, es que generalmente los recursos que otorgan las agencias y organismos internacionales no son tan cuantiosos como se quisiera, y que el personal que las proporciona no puede permanecer de manera indefinida en el país al que se asiste.

Además, si bien las instancias que generalmente proporcionan este tipo de asistencia han creado *mercados* derivados de la demanda, también se está consciente de que los recursos financieros tienen un límite y se trata de que cada país solicitante, a la larga, haga menos uso de esta ayuda y fortalezca aquellas áreas que le permitirán en el futuro no requerir más del apoyo internacional, en un aspecto tan delicado como lo es la elección de sus gobernantes.

Los retos que supone esta actividad son muchos y han variado de región en región. De ahí que las asistencias de primera generación estuvieran enfocadas a garantizar una elección moderadamente creíble. Pero no todas las regiones del mundo tienen las mismas necesidades y un sólo proceso electoral exitoso no garantiza la solución económica y estructural de un país. Esta es una dura lección aprendida de esta actividad.

También se ha aprendido que esta actividad no es homogénea, puesto que mientras en África discuten sobre la importancia de la observación electoral, en América Latina se debate el diseño de sistemas electorales, el financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos y el acceso a los medios masivos de comunicación, en tanto que en Europa la discusión se centra en la credibilidad de las instituciones que organizan las elecciones.

A una conclusión han llegado los prestadores de asistencia electoral internacional: no se puede adoptar un modelo, por ejemplo de registro de votantes, para todos los países. Cada país tiene sus propias características políticas, históricas, culturales e ideológicas que lo hacen único. No obstante, es cierto que un modelo exitoso de asistencia electoral puede tener algunos aspectos que serán muy útiles adoptar por el país que recibe este apoyo.

Otra conclusión es que un obstáculo que ha sido difícil de remontar en muchos de los países asistidos, es la desconfianza hacia los políticos. Esta desconfianza y el trabajo que implica la construcción sólida de instituciones democráticas cuestan mucho dinero, tanto para los países que solicitan como para los que otorgan asistencia electoral internacional. Este es un reto importante y de largo alcance que tomará mucho tiempo superar.

México ha continuado otorgando asistencia electoral internacional, y por ello el Instituto Federal Electoral ha adquirido una sólida experiencia derivada de las

reformas electorales que experimentó el país en las últimas décadas y que lo obligaron a adecuarse a su nueva realidad. Fue gracias a esta solidez institucional que el IFE, por intermedio de agencias y organismos internacionales, ha otorgado un número importante de asistencias internacionales.

Uno de los propósitos de esta investigación fue documentar casos específicos de asistencias que el IFE otorgó a países que experimentaban circunstancias difíciles al momento de solicitar ayuda internacional. Esto se logró gracias a que se tuvo acceso amplio a los archivos de la Coordinación de Asuntos Internacionales. Sin embargo, al realizar esta tarea se pudo constatar que la mayoría de los archivos de dichas asistencias carecen del informe final correspondiente que documentara las actividades específicas realizadas por los funcionarios electorales mexicanos.

Fue por esto que se eligieron en nuestro estudio tres casos que además de ilustrar problemas en regiones diferentes, contaban con el mínimo de información necesaria para incluirlos en esta investigación, como fue la carta-solicitud formal; las actividades específicas a realizar por los expertos mexicanos; y el informe final de actividades. Nos referimos a los casos de Perú, Iraq y Haití.

En estos tres casos, las actividades solicitadas a los funcionarios del Instituto Federal Electoral se cumplieron como se había programado, aunque en el desarrollo de dos de estas misiones se vio la necesidad de ampliar el apoyo, profundizando en lo posible sobre los temas en los que ya se había asistido.

Los problemas que se enfrentaron en los tres casos que se describen concuerdan con los retos de la asistencia técnica electoral internacional que también han encontrado otras agencias especializadas en esta actividad.

Todas las agencias e instituciones que proporcionan este apoyo coinciden en que las perspectivas son optimistas y que la tendencia se dirige hacia un tipo de apoyo menos general y más especializado.

El tema de las asistencias técnicas internacionales en materia electoral está abierto al debate, del que resultan las siguientes interrogantes: ¿cómo evaluar objetivamente una asistencia técnica? ¿Con base en qué se puede evaluar esta actividad? ¿Cuáles son los parámetros mediante los que se decidirá si una asistencia electoral ha sido exitosa? Al cabo de esta investigación, podemos ensayar algunas respuestas.

En cuanto a la evaluación objetiva de una asistencia técnica, desde nuestra perspectiva las relaciones entre las agencias internacionales seguirán siendo de gran utilidad, pues antes de planear una misión que implica costos elevados se evalúa el área específica en la que se asistirá, y mediante convenios con otras agencias se elegirán a los funcionarios idóneos para proporcionarla.

Independientemente de que esta misma agencia u organismo internacional preste asistencia técnica en un país determinado, la evaluación más importante vendrá de dos vertientes: de la sociedad civil, que a través de sus observadores presenta informes de misión más críticos de su autoridad electoral tomando en cuenta su propio contexto nacional. Por otro lado, la objetividad que está presente en las misiones internacionales de observación electoral será la otra vertiente a considerar, ya que sin presión de ningún tipo evaluará si determinado proceso se ha ajustado o no a los estándares internacionales. Dependerá de la presión de la propia sociedad civil que se logren avances en la materia.

No debe pasarse por alto que los márgenes de error cada vez menores, así como los nuevos temas en la agenda de los procesos electorales también serán de gran utilidad para evaluar objetivamente todo un proceso comicial.

La base sobre la cual se puede evaluar una asistencia dependerá del tema en el cual se asistió. Es decir, si la asistencia se basó únicamente en el registro de electores, que previamente no existía o presentaba alguna deficiencia, podrá decirse que la asistencia fue exitosa si se pudo registrar a la totalidad o a la mayoría de los potenciales votantes de un país, y que éstos efectivamente pudieron expresar su preferencia en la urna.

Por el contrario, si la asistencia fue sobre la naturaleza y alcances de la función electoral, será difícil dar seguimiento a estas actividades ya que su éxito o fracaso dependerán exclusivamente del uso que haga el gobierno y/o la autoridad electoral de ese país en particular, de la asistencia recibida. No debe olvidarse que no existe un modelo que sirva para todos en general, trátase del tema que se trate.

¿Cuáles son los parámetros mediante los cuáles se puede saber si una asistencia técnica ha sido exitosa? Eso depende. En el ámbito interno de algún país asistido puede haber percepciones encontradas. Por ejemplo, si una asistencia fue exitosa para un partido político, esta misma asistencia podrá no ser tan efectiva para el partido opositor. O si las instituciones democráticas no son lo suficientemente robustas, cualquier intervención maliciosa de actores que podrían sentirse amenazados por un resultado electoral adverso podría anular los esfuerzos realizados para mejorar ese tránsito a la democracia en particular.

Por otro lado, la asistencia en materia de educación cívica, por ejemplo, siempre tendrá objetivos a mediano y largo plazo, y por lo tanto su evaluación será difícil ya que en los resultados obtenidos intervendrán otros factores como el nivel de educación existente, su desarrollo económico y su desarrollo político.

Por último, después de todos los datos, cifras y reflexiones de los que se ha dado cuenta en esta investigación, es válido hacer la siguiente pregunta: ¿Qué ha ganado México después de toda esta actividad internacional en materia electoral?

Tomemos en cuenta un hecho muy revelador: hasta 1993, los miembros de la comunidad internacional que estuvieran interesados en conocer detalles del sistema electoral mexicano, se remitían a la oficina de campaña del candidato a presidente en turno, o podían informarse a través de oficinas temporales que agencias internacionales instalaban en nuestro país cada campaña electoral. No se duda de que dichas agencias informaran con veracidad lo que se les preguntaba, y tampoco se duda sobre la opinión que tenía la comunidad internacional y la sociedad mexicana sobre el tema.

Una vez que en México funciona ya una autoridad electoral federal y que a su vez cuenta con un área encargada de atender los asuntos internacionales, la información detallada sobre el sistema político-electoral solicitada desde el extranjero, e incluso desde importantes sectores de la sociedad mexicana, permite tener una visión clara de la manera en que dicha autoridad está trabajando para garantizar procesos electorales federales confiables y creíbles.

A través de los años, después de atender a un número significativo de delegaciones nacionales e internacionales interesadas en conocer cómo funcionan sus diferentes áreas, el Instituto Federal Electoral está considerado como una institución competente y capacitada que ha podido revalorar, en México y en el extranjero, la imagen de los procesos electorales federales y de respeto al voto ciudadano. Muestra de ello es el número de asistencias técnicas que se le siguen solicitando, incluso después del controvertido proceso electoral federal de 2006.

México también ha ganado en otros aspectos: ha aprendido que la democracia no es un producto exportable y que no existen fórmulas universales que puedan aplicarse a todos los contextos, sino que el mayor atributo de la asistencia técnica consiste en proponer el mayor número de opciones para la solución de un problema.

México también ha aprendido que otorgar asistencia técnica es un aprendizaje de dos vías, y que las experiencias compartidas enriquecen tanto al que asiste como al asistido y que dicho intercambio puede dar como resultado una solución nueva que antes no se había considerado.

Y por último, se ha aprendido que cualquier tipo de asistencia debe otorgarse con la mayor imparcialidad y respeto, ya que se encuentra en juego el desarrollo político, y la paz social, inclusive, de todo un país.

Bibliografía

Aguayo Quezada, Sergio y John Bailey (coordinadores), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, S. A. de C. V., 1997, 346 pp.

Babb, Sarah, *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 391 pp.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Ediciones Cal y Arena, 2000, 491 pp.

Carrillo, Manuel, *Asistencia internacional para el desarrollo democrático*, México, documento oficial, 1995, 17 pp.

Coordinación de Asuntos Internacionales, *Convenios de cooperación signados por el Instituto Federal Electoral, en cuya concreción participó la Unidad Técnica de Coordinación de Asuntos Internacionales*, México, 2005, 5 pp.

Coordinación de Asuntos Internacionales, *Asistencia técnica a nivel internacional brindada por el IFE*, México, 2007, 9 pp.

Coordinación de Asuntos Internacionales, *Visita a México de las autoridades electorales de Iraq*, México, 2004, 4 pp.

Crocker, Chester A., Fen Osler Hampson y Pamela Aall, editors, *Leashing the dogs of war. Conflict management in a divided world*, United States Institute of Peace Press, Washington, D. C., 2007, 727 pp.

- ___ Marten, Kimberly. Is stability the answer?, 619-635.
- ___ Mingst, Karen A. y Margaret P. Karns. The United Nations and conflict management. Relevant or irrelevant?, 497-520.
- ___ Nye, Jr., Joseph S. The place of soft power in state-based conflict management, 389-400.
- ___ Ottaway, Marina. Is democracy the answer?, 603-
- ___ Serwer, Daniel y Patricia Thompson. A framework for success. International intervention in societies emerging from conflict, 369-387.
- ___ Zartman, I. William y Saadia Touval. International mediation, 437-454.

Embajada de México en Perú, *Carpeta ejecutiva sobre Perú*, Lima, 2000, 23 pp.

Ferreyra, Aleida. *La asistencia electoral de las Naciones Unidas: los casos de Nicaragua, El Salvador y México*, Tesis para obtener el título de licenciada en Relaciones Internacionales. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1995, 121 pp.

García, Brenda. *La Organización de los Estados Americanos (OEA) en la promoción de la democracia: el caso Perú 1992-2000*, Tesis para obtener el título de licenciada en Relaciones Internacionales. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2003, 173 pp.

Green, Rosario. "La ONU hacia el año 2000", en *Revista mexicana de política exterior* núm. 47, verano 1995, 363 pp. Número dedicado a las Naciones Unidas en su 50 aniversario. México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, nueva época. SRE, 1995, 355 pp.

Harris, Peter, Ben Reilly y Daniel Zovatto, editores, *Democracia y conflictos profundamente arraigados: opciones para la negociación*. Estocolmo, IDEA Internacional, 2001, 400 pp.

Hernández, Laura y Matilde Yáñez Maldonado, *Sociedad y Estado en México II*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, FCPyS, Guía de estudio Sistema Universidad Abierta, 1999, 145 pp.

Instituto Federal Electoral, *Acta constitutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, 1996, 17 pp.

Instituto Federal Electoral, *Acuerdo de cooperación institucional que celebran el Instituto Federal Electoral y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales*, México, 2008, 3 pp.

Instituto Federal Electoral, *Acuerdo de cooperación técnica entre el Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina del director general de Elecciones de Canadá*, México, 2001, 1 pp.

Instituto Federal Electoral, *Acuerdo de cooperación en asuntos electorales entre el Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos y la Comisión Electoral de la República de la India*, México, 2004, 4 pp.

Instituto Federal Electoral, *Acuerdo marco de cooperación entre la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008, 7 pp.

Instituto Federal Electoral, *Asociación para el desarrollo electoral y democrático*, Ottawa, 1999, 12 pp.

Instituto Federal Electoral, *Convenio de cooperación entre la Cámara Nacional Electoral de Argentina y las autoridades federales electorales de México*, México, 2004, 5 pp.

Instituto Federal Electoral, *Convenio de cooperación técnica entre el Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*, México, 2004, 2 pp.

Instituto Federal Electoral, *Convenio de cooperación entre el Instituto Federal Electoral de México y el Centro de Estudios de México en la Unión Europea*, México, 2006, 1 p.

Instituto Federal Electoral, *El contexto y la orientación para la acción institucional*, México, 1997, 43 pp.

Instituto Federal Electoral, *El sistema electoral mexicano y las elecciones federales 1997*. México, 1997, 175 pp.

Instituto Federal Electoral, *Memorando de acuerdo entre el Instituto Federal Electoral de México y la Unión Europea*, México, 2006, 4 pp.

Instituto Federal Electoral, *Reglamento Interior*, México, 2008, 123 pp.

Instituto Federal Electoral, *Reforma político-electoral 1993. Origen, contenido y alcances*, México, 1993, 31 pp.

Instituto Federal Electoral, *Régimen electoral mexicano y las elecciones federales 2006*. México, 2006, 104 pp.

Instituto Federal Electoral, *Reformas político-electorales en México, 1989-1994. Sentido, contenido y alcances*, México, 1994, 25 pp.

Instituto Federal Electoral, *1994, tu elección. Memoria del proceso electoral federal*, México, 1995, 429 pp.

Instituto Federal Electoral, Solicitud de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales y la Organización de las Naciones Unidas, Washington, 2001, 2 pp.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Agencia Española de Cooperación Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Electoral*. Tomos I y II, México, 2003, 1274 pp.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Informe final de la Misión de visitantes extranjeros en las elecciones federales intermedias y elecciones locales, 2009*, México, 2009, 11 pp.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, Tomo III, México, Secretaría de Gobernación, 1991, 484 pp.

Krasner, Stephen D. *Sovereignty. Organized hypocrisy*, New Jersey, Princeton University Press, 1999, 264 pp.

Krauze, Enrique, *Por una democracia sin adjetivos*, México, Joaquín Mortiz, Planeta, 1986, 213 pp.

Magallón, Sara, *El Instituto Federal Electoral: la autonomía política y financiera de una institución en transición 1991-2000*, Tesis para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2000, 220 pp.

Mandujano Rubio, Saúl, *Cooperación electoral y el compromiso internacional con la democracia*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2006, 138 pp.

Mendoza, Minerva y Gibbrán Sait, *Evolución y retos de la observación electoral internacional. El caso de México y el proceso electoral federal de 2006*, Tesis para obtener el título de licenciado en Relaciones Internacionales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2008, 132 pp.

Morales, Isabel, *La revaloración de la democracia en el nuevo orden mundial y la actividad internacional del Instituto Federal Electoral*, Tesis para obtener el título de licenciada en Relaciones Internacionales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2005, 194 pp.

Morgenthau, Hans J, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 719 pp.

Nohlen, Dieter, *et. al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, 1364 pp.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, 519 pp.

Orozco, José Luis, coordinador, *Hacia una globalización totalitaria?* México, 2007, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 172 pp.

Oxford University Press, *Our global neighbourhood. The report of the Commission on Global Governance*, New York, 1995, 410 pp.

Parametría. Investigación estratégica, análisis de opinión y mercado, *Reporte. Evaluación del Instituto Federal Electoral (IFE), Septiembre 2006*, México, 2006, 101 pp.

Payne, J. Mark, *et. al.*, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, D. C., 2003, Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 364 pp.

Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Testimonio y juicio de los observadores. Los resultados finales*, México, Editorial Diana, 1994, 267 pp.

Reynolds, Andrew, Ben Reilly y Andrew Ellis, *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, México, IDEA Internacional, 2006, 221 pp.

— Weldon, Jeffrey A, *MÉXICO: Democratización a través de reformas electorales*, 111-115.

Rial, Juan y Daniel Zovatto (editores), *Urnas y desencanto político. Elecciones y Democracia en América Latina: 1992-1996*, San José, IIDH / CAPEL, 1998, 826 pp.

Rodríguez Sumano, Abelardo. *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*, México, Taurus, 2008, 432 pp.

Secretaría de Gobernación, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 1990, 285 pp.

Segreste Ríos, Sergio, *Manual básico de derechos humanos para autoridades municipales*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003, 112 pp.

Soudriette, Richard W. and Juliana Geran, *Every vote counts. The role of elections in building democracy*, Whashington, University Press of America, 2007, 180 pp.

____ López-Pintor, Rafael. What is entailed in technical electoral assistance? 19-34.

Thomas, David, *Historia Mundial 1914-1950*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962, 224 pp.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008, 273 pp.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 2008, 327 pp.

Woldenberg, José. *Haciendo historia: las elecciones mexicanas del año 2000*. México, Instituto Federal Electoral, 2000, 19 pp.

Zovatto, Daniel. *El papel de las elecciones en el proceso de transición a la democracia en América Latina*, en Boletín electoral latinoamericano, enero-junio 1990, San José, IIDH / CAPEL, 1994, 203 pp.

Informes de Misión

Carrillo, Manuel, *Informe de misión*, México, 23 de febrero de 2001 (primera parte), Documento oficial, 4 pp.

Carrillo, Manuel, *Informe general de la Misión de las Naciones Unidas en Perú*, México, 27 de abril de 2001 (segunda parte), Documento oficial, 6 pp.

González, Lourdes, *Misión de Asistencia Técnica a Haití. Reporte final*, México, 5 de noviembre de 2004 (primera parte), Documento oficial, 4 pp.

González, Lourdes, Arturo Amador, Gerardo Martínez y Sandra García, *Reporte final de la segunda fase de la misión de asistencia técnica a Haití en materia electoral*, México, 15 de abril de 2005, Documento oficial, 24 pp.

Entrevistas

Boneo, Horacio. Cuestionario enviado vía correo electrónico el 12 de enero de 2009. Horacio Boneo fue el primer Director de la División de Asistencia Electoral y Asesor Interregional en Gobernabilidad Democrática de las Naciones Unidas y Director de Programas en IDEA Internacional. Como tal, ha supervisado o participado en operaciones de asistencia u observación electoral en más de sesenta países. Actualmente es asesor externo de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) con sede en Washington, D. C., Estados Unidos de América.

González, Lourdes. Directora de Enlace y Política Internacional de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral. Participó con la Organización de las Naciones Unidas y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales en misiones de estudio y asistencia técnica en Argelia, Haití, Líbano y Marruecos.

López-Pintor, Rafael. Cuestionario enviado vía correo electrónico el 25 de septiembre de 2008. Rafael López-Pintor es experto internacional de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) con sede en Washington, D. C., Estados Unidos de América.

Navarro, Carlos. Director de Estudios Electorales y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral. Ha sido representante del IFE en misiones internacionales de asistencia técnica principalmente con el tema del voto en el extranjero, en Iraq, Mongolia, España y Nicaragua.

Thompson, José. Entrevista telefónica el 23 de septiembre de 2008. José Thompson es director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) con sede en San José, Costa Rica.

Páginas electrónicas

<http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1993.htm>

<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/index.htm>

<http://www.foreignaffairs-esp.org/20030401faenespessay11293/jose-woldenberg/la-politica-internacional-del-instituto-federal-electoral-mexicano.html?mode=print>

<http://www.kas.de/wf/de/71.4963/>

http://www.la.fnst-freiheit.org/webcom/show_article.php/_c-1101/i.html

http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

http://books.google.com.mx/books?id=JwmTJrv1YvUC&pg=PA149&lpg=PA149&dq=Estoy+convencido+de+que+el+fin+de+la+Guerra+Fr%C3%ADa+ofrece+una+oportunidad+excepcional+para+pasar+de+las+divisiones+artificiales+del+Primer+o,+Segundo+y+Tercer+Mundo+a+la+creaci%C3%B3n&source=web&ots=2OT68ROMRZ&sig=JB8GE0-QP4X4ILWYOlkh4_SJq0E&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=1&ct=result#v=onepage&q=&f=false

<http://www.osce.org/activities/18805.html>

http://www.fidh.org/rubrique.php3?id_rubrique=357

http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/fo_eea-intro

http://aceproject.org/about-es/organisations/partners/division-de-asistencia-electoral-de-las-naciones-unidas?set_language=es

http://www.cinu.org.mx/temas/asist_elec/modalidades.htm

http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/fo_eea-brief-history-eea

<http://www.undp.org/governance/docs/Elections-Pub-EssentialsElectoralAssistance.pdf>

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_opt_sp.htm

<http://www.cinu.org.mx/onu/mexico.htm#admission>

<http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/icj.htm>

http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

[http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Versalles_\(1919\)](http://es.wikisource.org/wiki/Tratado_de_Versalles_(1919))

http://www.ife.org.mx/docs/Internet/IFE_Internacional_CAI/Informes_presentados_por_Visitantes_Extranjeros/informe_reportes_visit_ext.pdf

http://www.amnestyusa.org/annualreport_es.php?id=EB24D7330501376785256D16007DB5F7&c=PER

http://www.transparencia.org.pe/documentos/segundo_informe_eval_2v.pdf

<http://palestra.pucp.edu.pe/palelec/documentos/europea.PDF>

http://www.ndi.org/files/1208_pe_final642001_spn.pdf

<http://www.peruvirtual.net/moeue/proyecto.htm>

http://www.mieeh-immhe.ca/concept_s.html

http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/Haiti_MINUSTAH_Couceiro.pdf

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/381/19/PDF/N0438119.pdf?OpenElement>

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/322/22/PDF/N0532222.pdf?OpenElement>

<http://www.observatorioelectoral.org/informes/documentos/data/2006-04-05-ulloa.pdf>

<http://aceproject.org/today/feature-articles/iraq2019s-election-commission-battled-fraud-in-2005-election-cycle>

http://www.ifes.org/iraq.html?page=project_70

http://www.imie.ca/rep_Jan30.html

<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=581554-1066,alonso+lujambio>

http://www.resistencia.org/impunidad/cronologia_amnistia.htm

http://normateca.ife.org.mx/normateca/files_disp/49/212/CAIenReglamentointerior.pdf

<http://www.institucional.us.es/araucaria/nro21/nro21.htm>

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1208223655/Capitulos/Elecciones%20competidas,%20las%20lecciones%20del%20caso%20mexicano,%20Lorenzo%20Cordova%20Vianello.pdf

<http://www.democraciadeciudadania.org/agenda.html?2>

http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_1208223655/Capitulos/Presentacion.pdf

<http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm>

<http://propolco.tripod.com/4sem/washington.htm>

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/sursur/lechES/04anguia.pdf>

<http://www.clacso.org.ar/clacso/areas-de-trabajo/area-de-relaciones-internacionales/programa-sur-sur-de-cooperacion->

[academica/publicaciones/libros/la-globalizacion-y-el-consenso-de-washington.-sus-influencias-sobre-la-democracia-y-el-desarrollo-en-el-sur](#)

<http://www.voltairenet.org/article120573.html>

http://es.altermedia.info/general/consenso-de-washington-privatizacion-o-piratizacion_485.html

<http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=151378>

[http://americo.usal.es/oir/legislatina/base de datos por pais.htm](http://americo.usal.es/oir/legislatina/base_de_datos_por_pais.htm)

ANEXO 1

CONSEJO GENERAL SESION ORDINARIA

16 DE DICIEMBRE DE 1997

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL RESPECTO DE LA PROPUESTA PRESENTADA POR EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL PARA LA FORMALIZACION DE LA EXISTENCIA DE LA UNIDAD TECNICA DE COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y POR EL QUE SE CREA UNA COMISION DEL CONSEJO GENERAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LAS ACTIVIDADES DE DICHA UNIDAD TECNICA.

ANTECEDENTES

I. QUE POR REFORMA AL ARTICULO 41 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 6 DE ABRIL DE 1990, SE CONTEMPLA LA CREACION DE UN ORGANISMO PUBLICO RESPONSABLE DE ORGANIZAR LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES.

II. QUE POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE 15 DE AGOSTO DE 1990, SE PROMULGO EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, QUE ENTRO EN VIGOR AL DIA SIGUIENTE DE SU PUBLICACION, EN CUYO LIBRO TERCERO, TITULO PRIMERO, SE CREO EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL COMO UN ORGANISMO PUBLICO, AUTONOMO, DE CARACTER PERMANENTE, CON PERSONALIDAD JURIDICA Y PATRIMONIO PROPIO, DEPOSITARIO DE LA AUTORIDAD ELECTORAL, RESPONSABLE DEL EJERCICIO DE LA FUNCION ESTATAL DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES FEDERALES.

EL CONSEJO GENERAL FUE DEFINIDO POR EL LEGISLADOR COMO EL ORGANO SUPERIOR DE DIRECCION DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SE INTEGRABA POR UN CONSEJERO DEL PODER EJECUTIVO, CUATRO CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO, SEIS CONSEJEROS MAGISTRADOS Y REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES, QUIENES CONTABAN CON VOZ Y VOTO. ASIMISMO, CONCURRIAN EL DIRECTOR GENERAL Y EL SECRETARIO GENERAL, SOLO CON VOZ, SEGUN SE DISPONIA EN LOS ARTICULOS 73, 74 Y 79, DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

DE IGUAL FORMA, EL ARTICULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO REFERIDO, DISPUSO QUE EL DIRECTOR GENERAL Y EL SECRETARIO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TAN PRONTO COMO FUESEN NOMBRADOS, ADOPTARIAN LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA INICIAR LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN LOS TERMINOS ESTABLECIDOS EN EL CODIGO.

III. QUE EL 11 DE OCTUBRE DE 1990, EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EFECTUO SU PRIMERA SESION ORDINARIA, EN LA QUE SE DESIGNO AL DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

IV. QUE EL ARTICULO 89, PARRAFO 1, INCISO i), DEL CODIGO ELECTORAL VIGENTE EN LA EPOCA, ESTABLECIO LA ATRIBUCION DEL DIRECTOR GENERAL DE APROBAR LA ESTRUCTURA DE LAS DIRECCIONES EJECUTIVAS, VOCALIAS Y DEMAS ORGANOS DEL INSTITUTO, CONFORME A LAS NECESIDADES DEL SERVICIO Y, EN TERMINOS DEL NUMERAL 91, PARRAFO 4, DEL PROPIO ORDENAMIENTO LEGAL, EL SOMETER AL CONSEJO GENERAL LAS PROPUESTAS PARA LA CREACION DE NUEVAS DIRECCIONES O UNIDADES TECNICAS PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO, DE ACUERDO CON LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL.

V. QUE DE CONFORMIDAD CON LO QUE ESTABLECIA EL ARTICULO 89, PARRAFO 1, INCISO p), DE DICHO CODIGO, EL DIRECTOR GENERAL TENIA TAMBIEN, ENTRE SUS ATRIBUCIONES, LA DE ELABORAR ANUALMENTE, DE ACUERDO CON LAS LEYES APLICABLES, EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DEL INSTITUTO PARA SOMETERLO A LA CONSIDERACION DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL, QUIEN A SU VEZ, CONFORME A LO DISPUESTO EN EL DIVERSO 83, PARRAFO 1, INCISOS g) Y h), DEL PROPIO ORDENAMIENTO, PROPOÑIA AL CONSEJO GENERAL EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DEL INSTITUTO PARA SU APROBACION Y REMISION A LA CONSIDERACION DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO.

VI. QUE EN SESION ORDINARIA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DE 27 DE ENERO DE 1993, EN EL PUNTO 13.2 DEL ORDEN DEL DIA, EL DIRECTOR GENERAL PLANTEO LA NECESIDAD DE CREAR LA UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES, DEPENDIENTE DE LA PROPIA DIRECCION.

VII. QUE EN SESION ORDINARIA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA, REALIZADA EL 31 DE MARZO DE 1993, EL DIRECTOR GENERAL COMUNICO A LA JUNTA, EL NOMBRAMIENTO DEL COORDINADOR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES Y COMO PUNTO 13.3 SE RECIBIO EL INFORME DEL TITULAR DE ESTA UNIDAD, RELATIVO AL AVANCE EN LA INTEGRACION OPERATIVA DE DICHA AREA.

VIII. QUE EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 97, PARRAFO 1, INCISO e), DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EL 27 DE OCTUBRE DE 1995, EN SESION ORDINARIA, LA PROPIA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO APROBO LOS MANUALES DE ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN LOS QUE ESTA COMPRENDIDA LA UNIDAD TECNICA DE COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES.

IX. QUE LA COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES HA VENIDO FUNCIONANDO DESDE 1993 Y SUS ACTIVIDADES HAN SIDO DEL CONOCIMIENTO DEL ORGANO SUPERIOR DE DIRECCION, AL IGUAL QUE DE LAS DISTINTAS AREAS DEL INSTITUTO.

CONSIDERANDOS

1. QUE EN SESION ORDINARIA DE ESTE CONSEJO GENERAL CELEBRADA EL 9 DE OCTUBRE DEL AÑO EN CURSO, EL CONSEJERO ELECTORAL DR. JAIME CARDENAS GRACIA, PLANTEO LA NECESIDAD DE REGULARIZAR LA EXISTENCIA DE LA UNIDAD

TECNICA DE COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES, POR LO QUE EL CONSEJERO PRESIDENTE SE COMPROMETIO A FORMULAR LA PROPUESTA RESPECTIVA.

2. QUE AL CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL LE COMPETE, ENTRE OTRAS, LA ATRIBUCION DE VELAR POR LA UNIDAD Y COHESION DE LAS ACTIVIDADES DE LOS ORGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL; ESTABLECER LOS VINCULOS ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LAS DIVERSAS AUTORIDADES PARA LOGRAR SU APOYO Y COLABORACION EN SUS RESPECTIVOS AMBITOS DE COMPETENCIA, CON EL OBJETO DE ALCANZAR LOS FINES ENCOMENDADOS AL PROPIO INSTITUTO; PROPORCIONAR INFORMES ESPECIFICOS AL CONSEJO GENERAL; VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE ESTE; PROPONER ANUALMENTE EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DEL INSTITUTO PARA SU APROBACION Y REMITIR EL PROYECTO APROBADO AL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO; PRESIDIR LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA E INFORMAR AL PROPIO CONSEJO DE LOS TRABAJOS DE LA MISMA, SEGUN LO CONSIGNA EL ARTICULO 83, PARRAFO 1, INCISOS a), b), d) Y j), DEL CODIGO ELECTORAL.

3. QUE EN TERMINOS DEL ARTICULO 83, PARRAFO 1, INCISO n), DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, CORRESPONDE AL CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL LA ATRIBUCION DE SOMETER A LA CONSIDERACION DEL PROPIO CONSEJO, LAS PROPUESTAS PARA LA CREACION DE NUEVAS DIRECCIONES O UNIDADES TECNICAS PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO; EN ESTE CONTEXTO, EN ARAS DE UNA INTERPRETACION FUNCIONAL DE DICHO PRECEPTO, LE COMPETE TAMBIEN PRESENTAR LA PROPUESTA PARA FORMALIZAR LA EXISTENCIA DE LA UNIDAD TECNICA DE LA COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES.

4. QUE EL 18 DE MAYO DE 1994, SE PUBLICO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, EL DECRETO DE REFORMAS, POR EL QUE SE ADICIONO EL PARRAFO 2 AL ARTICULO 82 DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN EL QUE SE ESTABLECE QUE EL CONSEJO GENERAL, EN OCASION DE LA CELEBRACION DE LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES, PODRA INVITAR Y ACORDAR LAS BASES Y CRITERIOS EN QUE HABRA DE ATENDERSE E INFORMAR A LOS VISITANTES EXTRANJEROS QUE ACUDAN A CONOCER LAS MODALIDADES DE SU DESARROLLO EN CUALESQUIERA DE SUS ETAPAS.

5. QUE LAS ACCIONES QUE DESDE ENERO DE 1993, HA VENIDO DESARROLLANDO LA COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES, HAN SERVIDO PARA PROMOVER LA IMAGEN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ANTE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL, DANDO A CONOCER SU ORGANIZACION, FUNCIONAMIENTO, PROGRAMAS PRIORITARIOS Y DESARROLLO TECNICO, A TRAVES DE ACTIVIDADES INFORMATIVAS, SISTEMATICAS Y MEDIANTE MECANISMOS PERMANENTES DE ACERCAMIENTO, VINCULACION Y COOPERACION CON INSTITUCIONES, ORGANISMOS Y AUTORIDADES ELECTORALES ESPECIALIZADAS A NIVEL INTERNACIONAL.

6. QUE POR SER EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL UN ORGANISMO DEL ESTADO MEXICANO, INDEPENDIENTE Y AUTONOMO Y CON EL OBJETO DE ATENDER LAS SOLICITUDES DE ASISTENCIA TECNICA Y COOPERACION AL INSTITUTO POR PARTE DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y DE AUTORIDADES ELECTORALES DE OTROS PAISES, RESULTA NECESARIO CONTAR CON UN AREA QUE COORDINE LA ATENCION DE LOS REQUERIMIENTOS INTERNACIONALES A MEXICO EN MATERIA ELECTORAL.

7. QUE ATENTO A LAS ATRIBUCIONES QUE TIENE CONFERIDAS EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL, EN TERMINOS DE LO SEÑALADO EN EL CONSIDERANDO 2 DE ESTE ACUERDO Y A LA NATURALEZA DE LAS FUNCIONES QUE HA

VENIDO REALIZANDO LA UNIDAD TECNICA DE LA COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES, ESTA SEGUIRA ADSCRITA A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, SIN QUE ELLO IMPLIQUE LA CREACION DE UNA UNIDAD DISTINTA A LA QUE ACTUALMENTE EXISTE.

8. QUE LA DESIGNACION Y REMOCION DEL RESPONSABLE DE LA CITADA UNIDAD TECNICA ES FACULTAD DEL CONSEJO GENERAL, A PROPUESTA DE SU CONSEJERO PRESIDENTE.

9. QUE ES NECESARIO QUE EL CONSEJO GENERAL SE ENCUENTRE PERMANENTEMENTE ENTERADO DE LAS ACTIVIDADES DE LA COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES, RAZON POR LA CUAL RESULTA PERTINENTE PRESENTE INFORMES PERIODICOS DE SUS ACTIVIDADES AL ORGANO SUPERIOR DE DIRECCION. DEL MISMO MODO, ES CONVENIENTE CONTAR CON UNA COMISION DEL PROPIO CONSEJO GENERAL QUE DE SEGUIMIENTO A LAS ACTIVIDADES DE DICHA UNIDAD TECNICA.

10. QUE EN LOS TERMINOS DE LO ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 80 PARRAFO 1 DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EL CONSEJO GENERAL SE ENCUENTRA FACULTADO PARA INTEGRAR LAS COMISIONES QUE CONSIDERE NECESARIAS PARA EL DESEMPEÑO DE SUS ATRIBUCIONES.

11. QUE EN ATENCION A LO ESTABLECIDO EN EL ARTICULO 80 DEL CODIGO DE LA MATERIA EN SU PARRAFO TERCERO, LA COMISION DE REFERENCIA DEBERA PRESENTAR AL CONSEJO GENERAL INFORMES SOBRE EL DESEMPEÑO DE SUS ACTIVIDADES.

12. QUE A EFECTO DE ESTABLECER EL AMBITO DE ACCION DE LA UNIDAD TECNICA DE LA COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES, RESULTA NECESARIO FORMALIZAR LAS FUNCIONES QUE HA VENIDO LLEVANDO A CABO.

13. QUE INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LA UNIDAD TECNICA REFERIDA HA VENIDO FUNCIONANDO DESDE 1993, EN ATENCION AL COMPROMISO ADQUIRIDO POR EL CONSEJERO PRESIDENTE EN LA SESION ORDINARIA DE ESTE CONSEJO GENERAL CELEBRADA EL 9 DE OCTUBRE DEL PRESENTE AÑO, CON LAS FACULTADES QUE LE OTORGA EL ARTICULO 83, PARRAFO 1, INCISO n), DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL SOMETE A CONSIDERACION DE ESTE ORGANO COLEGIADO LA FORMALIZACION DE LA EXISTENCIA DE LA UNIDAD TECNICA DE LA COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES, PARA QUE, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE OTORGA EL ARTICULO 82, PARRAFO 1, INCISOS b) Y z), DEL CODIGO ELECTORAL, ACUERDE LO CONDUCENTE.

DE CONFORMIDAD CON LOS ANTECEDENTES Y CONSIDERANDOS VERTIDOS, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTICULOS 73, PARRAFO 1, 80, PARRAFOS 1 Y 3, 83, PARRAFO 1, INCISO n) Y 91, PARRAFO 2, DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y EN EJERCICIO DE LA ATRIBUCION CONFERIDA POR EL NUMERAL 82, PARRAFO 1, INCISOS b) Y z) DEL ORDENAMIENTO LEGAL INVOCADO, ESTE CONSEJO GENERAL EMITE EL SIGUIENTE:

ACUERDO

PRIMERO.- SE FORMALIZA LA EXISTENCIA DE LA UNIDAD TECNICA DE COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES, EN ATENCION A LOS CONSIDERANDOS DE ESTE ACUERDO.

SEGUNDO.- LA UNIDAD TECNICA DE COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES, TENDRA LAS FUNCIONES SIGUIENTES:

a) PROPONER AL CONSEJERO PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL LOS PROGRAMAS DE ACERCAMIENTO, INFORMACION Y DIFUSION INTERNACIONAL DEL INSTITUTO PARA QUE, UNA VEZ APROBADOS POR EL MISMO, SE INCORPOREN A LA PROPUESTA DE PROGRAMAS Y POLITICAS GENERALES DEL INSTITUTO QUE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEBE PONER A CONSIDERACION DEL CONSEJO GENERAL.

b) INSTRUMENTAR LOS PROGRAMAS RESPECTIVOS.

c) PROMOVER EL CONOCIMIENTO Y LA ADECUADA VALORACION DE LA ORGANIZACION DE LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES DE MEXICO ANTE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.

d) PROMOVER EL CONOCIMIENTO Y LA ACREDITACION DE LA AUTORIDAD ELECTORAL ANTE ORGANISMOS NACIONALES PUBLICOS, PRIVADOS Y DEL SECTOR SOCIAL QUE POR LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES TIENEN IMPACTO EN EL AMBITO INTERNACIONAL.

e) PROPONER Y ORGANIZAR ENCUENTROS DE INTERCAMBIO INFORMATIVO DEL INSTITUTO CON LA COMUNIDAD INTERNACIONAL INTERESADA EN EL DESARROLLO DE LA ORGANIZACION ELECTORAL Y LA PROMOCION DE LA DEMOCRACIA.

f) COORDINAR LAS ACCIONES DE INTERCAMBIO INFORMATIVO, COOPERACION, ASESORIA Y ASISTENCIA TECNICA EN LAS QUE PARTICIPE EL INSTITUTO A NIVEL INTERNACIONAL.

g) PARTICIPAR EN LAS ACTIVIDADES PROMOVIDAS POR LAS ORGANIZACIONES REGIONALES Y CONTINENTALES QUE AGRUPAN A LOS ORGANISMOS DEPOSITARIOS DE LA AUTORIDAD ELECTORAL DE DIFERENTES PAISES.

h) ATENDER SEMINARIOS Y CONFERENCIAS INTERNACIONALES SOBRE ASUNTOS POLITICO-ELECTORALES Y PROMOVER LA PARTICIPACION DE LAS DIFERENTES INSTANCIAS INSTITUCIONALES.

i) ELABORAR PRODUCTOS INFORMATIVOS QUE TIENDAN A EXPLICAR LA ORGANIZACION DE LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.

j) ESTABLECER Y OPERAR UN SISTEMA DE INFORMACION ELECTORAL PERMANENTE HACIA LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN COORDINACION CON LAS INSTANCIAS INSTITUCIONALES COMPETENTES.

k) COORDINAR PROYECTOS DE INVESTIGACION Y ANALISIS ESPECIALIZADOS EN MATERIA POLITICO-ELECTORAL COMPARADA.

l) PROMOVER CONVENIOS Y ACUERDOS DE INTERCAMBIO Y COOPERACION CON ORGANISMOS E INSTITUCIONES INTERNACIONALES INTERESADAS EN LA PROMOCION DE LA DEMOCRACIA.

m) REPRESENTAR INTERNACIONALMENTE AL CONSEJERO PRESIDENTE EN LOS CASOS Y MISIONES QUE LE SEAN ENCARGADOS POR ESTE.

n) INFORMAR AL CONSEJERO PRESIDENTE EL AVANCE DE LA EJECUCION DEL PROGRAMA DE TRABAJO.

o) ATENDER LAS SOLICITUDES DE LAS DIFERENTES INSTANCIAS INSTITUCIONALES EN LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA, ASI COMO BRINDAR APOYO A LOS ORGANOS INSTITUCIONALES EN MATERIA DE ASUNTOS INTERNACIONALES SIEMPRE QUE SE LO SOLICITEN.

p) ACORDAR CON EL CONSEJERO PRESIDENTE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA.

q) LAS DEMAS QUE LE CONFIERAN LOS DIVERSOS ORDENAMIENTOS, REGLAMENTOS Y LINEAMIENTOS INSTITUCIONALES Y LAS ESPECIFICAS QUE EL CONSEJERO PRESIDENTE LE ASIGNE EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA.

TERCERO.- LA UNIDAD DE COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES SEGUIRA ADSCRITA A LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO GENERAL, CONFORME SE ESTABLECE EN LOS CONSIDERANDOS DE ESTE ACUERDO.

CUARTO.- EL NOMBRAMIENTO Y REMOCION DEL TITULAR DE LA COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES COMPETE AL CONSEJO GENERAL, A PROPUESTA DE SU CONSEJERO PRESIDENTE.

QUINTO.- LA UNIDAD TECNICA DE COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES RENDIRA INFORMES TRIMESTRALES Y ANUALES DE SUS ACTIVIDADES AL CONSEJO GENERAL, A TRAVES DEL CONSEJERO PRESIDENTE.

SEXTO.- SE CREA LA COMISION DE ASUNTOS INTERNACIONALES DEL CONSEJO GENERAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LAS ACTIVIDADES DE LA COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES. DICHA COMISION SERA PRESIDIDA POR EL CONSEJERO ELECTORAL ALONSO LUJAMBIO IRAZABAL Y ESTARA INTEGRADA POR LOS CONSEJEROS JAIME CARDENAS GRACIA, JACQUELINE PESCHARD MARISCAL Y JESUS CANTU ESCALANTE, ASI COMO POR LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DEL TRABAJO Y VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO.

PARA CUMPLIR CON LA FINALIDAD POR LA QUE ES CREADA, LA COMISION CELEBRARA REUNIONES PERIODICAS A LAS QUE ASISTIRAN EL CONSEJERO PRESIDENTE Y EL TITULAR DE LA COORDINACION DE ASUNTOS INTERNACIONALES, QUIEN FUNGIRA COMO SECRETARIO TECNICO DE LA COMISION. ASIMISMO, PRESENTARA AL CONSEJO GENERAL UN INFORME ANUAL DEL DESEMPEÑO DE SUS ACTIVIDADES.

SEPTIMO.- EL PRESENTE ACUERDO DEBERA SER PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

ANEXO 2

ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Informe de un grupo de expertos

Conclusiones

Juan Ignacio García,
director del Servicio Electoral de Chile

Cecilio Ortiz Blanco,
consejero legal del Ministerio del Interior de España

Luis Camilo Osorio,
registrador nacional electoral y del Registro Civil de Colombia

20 de julio de 1994

CONCLUSIONES GENERALES

- 110 Tomando en consideración el examen, análisis y estudio de las reuniones, explicaciones y visitas realizadas a los órganos administrativos electorales, Tribunal Federal Electoral, los Partidos Políticos, Organizaciones no Gubernamentales, intelectuales y personalidades de la vida pública mexicana, en relación al sistema electoral mexicano, y más en concreto en cuanto a su proceso electoral pueden extraerse a modo de resumen las Conclusiones Generales que a continuación se exponen.
- 111 El sistema electoral mexicano ha sido objeto de una profunda reforma, que ha afectado a las instituciones básicas de su organización, dirección y gobierno, hasta el punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía. Este cambio, pese a la trascendencia jurídico-política que conlleva, y haber tenido una profunda repercusión en la clase política, por el debate profundo que ha ocasionado, no parece que haya permeado suficientemente, salvo excepciones, en la propia sociedad que a la postre es la destinataria última. Circunstancia ésta que, como más adelante se indica, ocasiona dificultades en el propio proceso electoral en curso. Por otro lado, pese a que la reforma del presente año fue objeto de un amplio consenso entre la casi totalidad de las formaciones políticas con mayor fuerza electoral y haber sido aprobada en las Cámaras legislativas también con una importante mayoría, está siendo cuestionada su aplicación, tanto por un partido político determinado como por algunas publicaciones periodísticas. Las denuncias que no resulten probadas pueden generar confusión en el electorado y tener repercusión negativa en los propios actores políticos.
- 112 La "ciudadanización", operada en el Consejo General del IFE y el refuerzo de competencias en los Consejos Locales y Distritales, constituye, junto con la credencialización de los electores, la característica más significativa de la nueva era electoral, que se ha iniciado recientemente. Un elemento claramente positivo en cuanto a la conformación de las casillas es el hecho ya destacado de que sus integrantes provienen de una doble insaculación, por lo que puede estimarse que el concepto de ciudadanización ya incorporado en los organismos electorales también se ha impuesto en las casillas de recepción de votos. Esto representa un importante avance en esta materia ya que con anterioridad dichos integrantes eran designados de una manera bastante menos aleatoria. Lo expuesto merece ser tomado en cuenta como un argumento a favor de la imparcialidad de los funcionarios de casillas en el régimen mexicano.

- 113 La estructura organizativa tiene un alto grado de jerarquización, que se adecua perfectamente a la organización electoral del país. Asimismo, para dar servicio a los órganos técnicos de la administración electoral, se ha configurado un servicio profesional de personal, que en buena lógica ha de servir para reforzar las actuaciones de los órganos electorales. A este respecto, algunas fuerzas políticas han cuestionado, pese a la regulación vigente, la composición de determinados órganos electorales, por las posibles simpatías partidistas de sus componentes, lo que sin duda de ser ciertas y probadas deberán general el ejercicio de las acciones legales pertinentes. Es de resaltar que ha existido un consenso político, en el que con una interpretación flexible de la norma fue removido un porcentaje significativo de consejeros locales y Distritales.
- 114 El tema del Padrón Electoral ha sido uno de los aspectos más cuestionados en la vida pública mexicana en los últimos años. Los logros conseguidos en esta materia, puede afirmarse que se tratan de los más significativos que se hayan obtenido en el ámbito internacional, con una población y una situación de partida con las características de las existentes en la realidad mexicana.
- 115 La configuración del Padrón presenta rasgos muy particulares, desde la perspectiva del control que se ha seguido en todas y cada una de las fases. Aunque todo control puede considerarse adecuado, la situación que se ha generado ante el próximo proceso, bien podría ser definida como el "control del control permanente", que en muchos casos ha podido conllevar gastos económicos significativos.
- 116 Llama la atención el permanente cuestionamiento que en determinados sectores políticos se efectúa del padrón, con imputaciones la mayor parte de las veces de carácter genérico. Esta situación, al igual que la referida en cuanto al servicio profesional del personal, puede resultar muy delicada y tener incidencia negativa para el proceso electoral, por lo que parece conveniente, desde la perspectiva estrictamente electoral, que los cuestionamientos sean en su caso debidamente fundados, y planteados de forma directa ante los órganos administrativos o jurisdiccionales correspondientes.
- 117 Hasta la fecha, tal y como se ha expuesto en el presente informe, varias con las auditorías que sobre el Padrón se han efectuado. En estos casos los índices de inconsistencias son realmente bajos y denotan, por tanto, una confiabilidad elevada. Los datos de las mencionadas auditorías han de considerarse confiables no sólo porque provienen de uno de los partidos políticos con mayor fuerza electoral o de ocho de los nueve partidos existentes en la actualidad, y de un control efectuado por personalidades públicas e independientes del mundo académico y científico mexicano, sino también por la objetividad y procedimientos seguidos, según manifiestan los expertos en la materia.

- 118 Por otro lado, debe significarse que el término "inconsistencia" utilizado en dichas auditorías no significa obligatoriamente que se constituyan en situaciones fraudulentas en sí mismas, y que además ciertas de dichas inconsistencias pueden ser susceptibles aún de depurarse por la propia actividad del Registro Federal Electoral.
- 119 Pese a la importante labor de difusión que, en torno a la configuración del Padrón y de credencialización se ha desarrollado, es posible ampliar la información a la ciudadanía, en determinados aspectos en cuanto al significado de la credencial electoral. En lo que falta del proceso aún es tiempo de continuar las campañas informativas generalizadas y destinadas al ciudadano medio mexicano.
- 120 En cuanto a la cartografía electoral, existe un elevado número de casillas, lo cual tiene aspectos positivos pero también negativos. En cuanto a los positivos se puede significar el acercamiento de los centros de votación a los domicilios de los electores, con lo que sin lugar a dudas se incentiva la participación. En cuanto a los negativos, deben resaltarse básicamente los siguientes:
- a) La dificultad que conlleva para las formaciones políticas poder cubrir todas las casillas con sus representantes, y por ende controlar la actuación de los funcionarios de casillas y la jornada electoral.
 - b) La dispersión de las casillas tiene repercusiones negativas importantes en cuanto a la rapidez de la difusión de los resultados preliminares.
- Si bien es cierto que el sistema de casillas actual está basado tanto en la propia tradición como en necesidades derivadas de las características físicas del territorio, tal vez convendría hacer un esfuerzo para reducir el número de casillas, a través del establecimiento de centros de votación, si bien no en todo el territorio al menos en aquellas partes donde las facilidades de transporte sean mayores.
- 121 Las críticas más generalizadas sobre el proceso electoral mexicano apuntan a señalar que habría ciudadanos votando sin tener derecho y también que otros podrían hacerlo más de una vez. Respecto de la primera de las cuestiones, desde el momento en que para el ejercicio del voto se requiere la posesión de la credencial electoral, en la que se contienen numerosos elementos de identificación, que hace realmente difícil la suplantación de personas.
- 122 En cuanto a la segunda de las cuestiones indicadas, no es posible, si no existe una voluntad dolosa de actuar, que pueda generalizar el ejercicio de más de un voto por elector, puesto que la credencial electoral debe ser marcada cuando se ejerza el voto, por lo que para poder ejercitarlo más de una vez se hace necesario que se disponga de más de dos credenciales que necesariamente deben ser distintas para que dé lugar a la doble inscripción del elector en las Listas Nominales de Casillas. De lo contrario, el sistema

informático, si bien permitiría la expedición de más de una credencial siempre anularía la anterior y mantendría exclusivamente una sola inscripción en la Lista Nominal. Asimismo, y para mayor abundamiento existe la aplicación de una tinta indeleble una vez que se haya ejercido el derecho al voto. Tinta que por otra parte ha sido elaborada con una fórmula especial, por instituciones científicas del País, y controlada su fabricación por dichas instituciones, por lo que presenta garantías de confiabilidad.

123 En materia de impugnaciones jurisdiccionales, se ha diseñado un sistema que abarca a la totalidad de los aspectos fundamentales del proceso, por lo que desde el punto de vista legal puede afirmarse que se garantiza el Estado de Derecho. Desde la perspectiva orgánica, la autoridad jurisdiccional como órgano constitucional independiente, tiene carácter permanente, con reforzamiento de las Salas con ocasión de la celebración de los procesos electorales, debiendo redundar todo ello en una sostenida, y por ende en mayor rapidez de los procesos.

124 Otro de los aspectos en los que se ha podido comprobar mayor preocupación sobre todo a nivel político es el relativo a la difusión de los resultados preliminares. Ciertamente es que el conocimiento de los resultados electorales es demandado con prontitud por el cuerpo electoral y en general por la propia sociedad, a fin de que sean facilitados con la mayor oportunidad posible. Es también un aspecto muy ligado a la aceptación internacional de los procesos electorales. Ahora bien, esta pretensión totalmente legítima debe ser obtenida sin perjuicio de la responsabilidad que pesa sobre la autoridad electoral, en cuanto al logro de la mayor confiabilidad posible en los resultados que se informen. En este contexto, la autoridad electoral debe realizar su trabajo con todo rigor, no obstante la profusión de encuestas que se suelen efectuar el día de la votación, sobre todo por los medios de comunicación, por los propios partidos políticos, y en el caso del proceso de Agosto, por diversas Organizaciones No Gubernamentales, que efectúen la observación del proceso electoral, debiendo prevalecer la responsabilidad en cuanto al logro de la mayor confiabilidad posible en los resultados que se avancen. Por supuesto, teniendo también en consideración los delicados problemas políticos incorporados normalmente a estas situaciones, donde los propios partidos tienen que colaborar en la expedición y divulgación oportuna de los resultados.

125 Si bien para el próximo proceso electoral no resulta viable modificar el procedimiento de transmisión de los resultados, desde los Consejos Distritales a los centros de captura de datos, será conveniente para los futuros procesos estudiar la posibilidad de transmitir los resultados obtenidos en las Casillas desde el punto más cercano a las mismas, en el que se encuentre algún medio de transmisión de la información. De la manera expuesta se conseguiría abreviar, de manera significativa, el tiempo que discurre entre el escrutinio de

- la casilla y la captura de los datos. Para ello resultará necesaria una mayor confianza en la autoridad electoral, y en las personas que la misma designa para la trasmisión de los resultados.
- 126 En este mismo contexto, si se realizan estudios basados en técnicas muestrales será conveniente que tanto las características de las muestras como el momento en que se facilitaran los resultados sean determinados con antelación al día de la votación, a fin de evitar dificultades de carácter partidista que podrían generarse.
- 127 Aún cuando en el cuerpo del presente Informe no se haya hecho mención expresa a la cuestión del tratamiento de la información relativa al proceso electoral, por parte de los medios de comunicación social, conviene reseñar que dicho tratamiento resulta muy determinante en el discurrir del proceso electoral. Ello hace necesario que se den las suficientes garantías de objetividad e imparcialidad, así como de no manipulación de la información, relacionada tanto con los actores políticos de carácter partidista como de los candidatos que participan en la contienda. La consecución del logro anterior debe estar presidida por los principios de objetividad e imparcialidad, en el tratamiento de la información, así como por el del reconocimiento de los derechos constitucionales de recibir información y de informar libremente. La cuestión en principio no resulta sencilla de resolver, máxime en un sistema de medios de comunicación como el mexicano en el que prevalece la actividad privada sobre la pública. No obstante lo anterior, dado que en el proceso electoral están en juego intereses públicos de carácter general, estos últimos deben prevalecer sobre los privados siendo aconsejable que se establezcan las normas necesarias que permitan determinar cuándo los medios facilitan información y cuándo su opinión editorial, debiendo esta presidida la información que se facilite por los principios de objetividad y equidad entre todos los actores políticos que participen en el proceso.
- 128 La Misión ha recibido, en el transcurso de su trabajo, comentarios y alegaciones sobre la profunda desigualdad que existe en las emisiones de televisión entre las noticias y apariciones relativas al partido en el gobierno y su candidato, con respecto a lo que se difunde de otras candidaturas y partidos. Este hecho, si bien no comprobado materialmente por los integrantes de esta misión, introduce un elemento de inequidad en el proceso, aún cuando no existan disposiciones legales que establezcan tal equidad en el caso de los medios privados de difusión. Al dar término a la misión, se ha sabido que una de las emisoras televisivas del país ha ofrecido tiempo gratuito en condiciones igualitarias a los partidos políticos, lo que contribuye a solucionar el problema.
- 129 En términos generales puede afirmarse, desde la perspectiva estrictamente legal, que el proceso electoral mexicano se encuentra regulado con un muy alto grado de detalle, en todas y cada una de sus fases, tal y como corresponde a un proceso de tal naturaleza, lo

que no impide que pueda definirse como un proceso en el que se han creado muchas susceptibilidades, pero también se ha rodeado de garantías abundantes. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la redacción de la norma en sí misma no presupone que la situación de hecho que pretendía regular y la finalidad que persiga vaya a discurrir por los cauces preestablecidos y pretendidos.

130 Para que ambos aspectos se consigan se hace necesaria la confianza y respeto de los actores del proceso utilizando exclusivamente las vías que dicha legalidad establece. La aplicación de los principios anteriores al desarrollo de cualquier proceso electoral, y por supuesto al que se celebrará en México el próximo 21 de agosto, se constituyen en imprescindibles para que el mismo discurra por cauces pacíficos y democráticos y sobre todo para que resulten legítimos e incuestionados los resultados, que no serán sino el reflejo fiel de la voluntad soberana del Pueblo, expresada mediante el ejercicio del derecho fundamental en que se constituye el sufragio.

131 Como reflexión final, y a la luz de las experiencias de las numerosas misiones de asistencia electoral en la que los autores de este informe han participado, se debe tener presente que la estructura electoral de cualquier país descansa en la interrelación entre la organización electoral y los diferentes entes que la constituyen, los partidos políticos como contralores y a la vez colaboradores de dicha organización, y a la ciudadanía toda que es la destinataria final de dicho proceso y que participa no sólo en el acto de votación, sino a través de la participación de observadores nacionales. Si alguno de estos elementos no responde a las expectativas que la Nación visualiza para sus actuaciones, es el conjunto que se resiente. En la opinión de la misión, la estructura del sistema electoral está en condiciones de posibilitar la realización de elecciones libres y justas. La participación de representantes de los partidos políticos en cada una de las casillas, un desempeño imparcial y profesional de los observadores nacionales, una adecuada cobertura informativa por los medios de difusión son posibilitados, pero no asegurados, por la estructura electoral analizada. Corresponde a los partidos y a la ciudadanía hacer su parte para que el conjunto funcione.

ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO
Informe de un grupo de expertos
Conclusiones

Felipe González Roura,
profesor de Derecho Político y Electoral de la Universidad de Morón, Argentina

Dieter Nohlen,
catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania

Daniel Zovatto,
consultor internacional y ex director ejecutivo del
Centro de Asesoría y Promoción Electoral de Costa Rica

mayo de 1997

CONCLUSIONES

- 224 El proceso de transición que vive México, comparado con otros países de América Latina y el mundo, tiene características propias por lo extenso y cambiante en el tiempo. Este proceso se puede resumir en: a) la transformación de un sistema político por vía de reformas continuas y en su mayoría ambivalentes; b) impartidas en principio desde el poder mismo; c) pero paulatinamente incluyendo actores fuera de la élite del poder en el diseño de las mismas y con capacidad de beneficiarse de ellas; d) reformas que son cada vez más cuestionadas por los partidos de oposición, producto ello de un mayor pluralismo en la sociedad, que viene desarrollándose como resultado del proceso de modernización del país; e) dinámica ésta que lleva a cuestionar, primero el predominio absoluto del PRI emanado de la Revolución mexicana y, posteriormente, al disminuir esta fuente de legitimidad revolucionaria, a cuestionar el sistema político en el cual el PRI continúa ejerciendo el poder; y f) que obliga al PRI, para continuar en el poder, a buscar la legitimidad democrática vía elecciones no cuestionadas.
- 225 Lo anterior lleva a que el significado de la Reforma de 1996 esté relacionado con el momento que atraviesa el proceso de transición. Sin embargo, la aspiración de llevar este proceso a un punto final, meta deseada por todos los actores políticos, refiere a objetivos distintos, lo que condiciona en buena medida la apreciación de la reforma misma. Así, mientras el PRI persigue a través de ella legitimarse en el poder, los partidos de oposición, por su parte, buscan la alternancia en el gobierno. Este condicionamiento existe en la medida en que para el PRI la Reforma constituye un paso clave en la transición en tanto termine con los conflictos post electorales, mientras que en el caso de los partidos de oposición la Reforma sólo tiende a ser percibida como paso decisivo siempre que conlleve a la alternancia en el gobierno. La aseveración: *sin alternancia el sistema no se consolida o si juegan limpio pierden*, ambas expresadas por los partidos de oposición durante las reuniones que sostuvo el grupo de expertos, ratifican esta percepción.
- 226 La Reforma de 1996, si bien se inscribe dentro del proceso de reforma electoral del último decenio, tiene sus propias características que la distinguen claramente de las anteriores por varios factores: a) por su alcance integral; b) por la búsqueda del consenso; c) por la pretensión de constituirse en una reforma definitiva que cierre el ciclo de reforma-elección-reforma; y d) por el deseo de poner punto final al fenómeno de la desconfianza. Por ello, comparadas con las reformas anteriores, las instituciones diseñadas por la Reforma de 1996 –sin perjuicio de las críticas dirigidas a su funcionamiento o a sus integrantes y de eventuales modificaciones futuras- son defendibles por el alto grado de correspondencia con los principios fundamentales de una institucionalidad democrática.

- 227 La Reforma representa al mismo tiempo un claro avance en lo normativo *vis à vis* con el régimen anterior, pese a no haber alcanzado el consenso en todo sus temas. Por su parte, a la luz del Derecho Electoral Comparado latinoamericano, la Reforma se destaca por su progresividad y ventajas, sin perjuicio de la existencia de efectos no deseados, así como de las singularidades que presentan algunas de sus normas. Como ya se ha dicho, el desafío para ahora por el grado de viabilidad y vigencia de la misma, así como de la apreciación que de sus efectos hagan los actores de cara a la coyuntura política actual, De ahí que la evaluación de la Reforma, al igual que su carácter definitivo y el futuro de la misma, dependan más de que de su idoneidad normativa de la contingencia política, en particular del resultado de las próximas elecciones y de la interpretación que de éste hagan los diferentes partidos políticos.
- 228 La Reforma es percibida, tanto por los actores como por organismos de la sociedad civil, como un claro avance normativo respecto del régimen anterior. Subsiste, empero, tanto en la oposición como en determinados grupos no gubernamentales, grados diversos de desconfianza en relación con ciertos temas específicos. Hay, asimismo, conciencia de parte de estos de que la subsistencia de la desconfianza implica pagar un alto precio, así como la existencia de efectos no deseados, entre los que cabe mencionar: la sobrerregulación, la alta complejidad, los elevados costos financieros, determinadas inconsistencias y dificultades en el cumplimiento de algunas de sus disposiciones, los cuales oportunamente deberán ser evaluados y corregidos.
- 229 Por lo que se refiere al IFE, la Reforma consolida el proceso de *ciudadanización* y le otorga una autonomía efectiva al independizarlo por completo del Ejecutivo. La Reforma trae así, como una de sus principales consecuencias en el plano normativo, la configuración de una autoridad electoral administrativa autónoma, imparcial y profesional, percepción que es compartida por la mayoría de los actores entrevistados.
- 230 En cuanto a su organización interna, se acrecienta la capacidad directiva y de control de los consejos en todos sus niveles mediante una transferencia a éstos de ciertas facultades y atribuciones de los órganos técnico-ejecutivos. Se trata empero de una estructura compleja que, no obstante el mayor grado de equilibrio y profesionalismo alcanzado, alberga aspectos potencialmente conflictivos, especialmente en la relación entre consejeros electorales y el aparato técnico-burocrático, la cual amerita ser atendida.
- 231 Por su parte, el nuevo modelo de integración del Consejo General del IFE fue reproducido, en lo pertinente, a nivel de los órganos desconcentrados. Sin embargo, mientras respecto del Consejo General hay mayor consenso sobre el grado de imparcialidad de sus miembros, la oposición conserva dudas acerca de dichos órganos y de hasta qué punto los cambios

- producidos aseguran en la práctica tal imparcialidad en los niveles intermedios e inferiores de la estructura piramidal de la organización electoral.
- 232 Otra consecuencia importante de la Reforma radica en haber fortalecido aún más los instrumentos, procedimientos y mecanismos dirigidos, por un lado, a evitar la manipulación fraudulenta del voto, y, por el otro, a garantizar mejores niveles de control, transparencia y certeza de los procesos electorales. de este modo el actual marco normativo regula detalladamente (en algunos casos con exceso, producto de la desconfianza) todas y cada una de las diferentes etapas. Entre los efectos o deseados o perversos cabe apuntar la sobrerregulación y la existencia de *candados y contracandados*, entre otros en relación con el padrón, con los listados nominales, con la credencial y con la transmisión de resultados, con el consiguiente altísimo costo financiero.
- 233 El avance en el campo de la judicialización del contencioso electoral no ha sido menos importante. La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial y el modo de propuesta y designación de sus jueces le confiere un marco normativo institucional de total independencia *vis à vis* del Poder central. Por su parte, la ampliación de sus competencias, en especial en lo referente a la calificación de las elecciones presidenciales y al *juicio de revisión constitucional electoral*, refuerzan de manera singular su papel de órgano supremo del resguardo del orden jurídico electoral. La Reforma amplió asimismo el sistema de medios de impugnación, el cual pese a garantizar plenamente la tutela de los derechos políticos, puede traer, debido a su alto grado de complejidad, consecuencias no deseadas en cuanto a su efectividad.
- 234 Respecto a los cambios en el sistema de representación, un primer efecto de la Reforma consiste en haber introducido el factor incertidumbre en el sistema político mexicano, en el sentido de que tanto el partido de gobierno como la oposición no tienen certeza ni de los resultados de las elecciones de julio de 1997 ni de las consecuencias políticas de los mismos.
- 235 Un segundo efecto relacionado con el punto anterior radica en la mayor competitividad y conflictividad del sistema político mexicano que pone a prueba la capacidad del sistema para resolver conflictos. Estos conflictos son de diferente naturaleza y están condicionados a los resultados electorales, ya que por un lado puede darse: a) entre las distintas fuerzas políticas al interior de la Cámara de Diputados consecuencia del mayor grado de competitividad; b) entre la Cámara de Diputados y el Senado, consecuencia de las diferentes mayorías en ambas cámaras; c) así como entre el Ejecutivo y la Cámara de diputados, en el caso de que el partido de gobierno no alcance la mayoría absoluta de la misma; y finalmente D) entre el Presidente y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de que un partido de oposición gane esta elección.

- 236 Estos posibles escenarios de conflicto pueden traer aparejado por una parte un *stress* tanto en lo que hace a la relación de los actores entre sí como en lo que se refiere al funcionamiento del sistema político en su conjunto, debido a la eventual crisis de gobernabilidad traducida en la pérdida de eficacia del sistema en la toma de decisiones, como por ejemplo, en caso de un gobierno dividido.
- 237 Finalmente, las reformas introducidas en materia de representación política tienden a favorecer un formato tripartidista, que de adquirir estabilidad y una distribución relativamente equilibrada entre las tres fuerzas podría hacer aun más difícil la formación de mayorías unicolores. Por otra parte, dada la estructura ideológica programática del sistema de partidos en México, la formación de mayorías demandará un cambio de la cultura política, de modo tal de favorecer la negociación como mecanismo *sine qua non* para la búsqueda de acuerdos indispensables que aseguren la gobernabilidad del sistema político. De ahí que en la medida que la oposición pueda mejorar su acceso a puestos de gobierno o incluso jugar un papel más determinante a nivel nacional (Congreso, Distrito Federal) tenderá a bajar su nivel de desconfianza en el proceso político-electoral, contribuyendo así en un mejoramiento de la cultura política, traducida en valores, actitudes y comportamientos más idóneos con formas de gobierno que requieren para su funcionamiento de acuerdos o pactos estables entre los partidos políticos.
- 238 La búsqueda de mejores condiciones de equidad en la competencia política electoral, dada las relaciones tan asimétricas entre el partido mayoritario y la oposición durante los últimos comicios, ocupó un lugar central en la Reforma. En materia de financiamiento político, pese al rompimiento del consenso a nivel del COFIPE, se lograron claros y positivos avances *vis à vis* con la legislación anterior. Comparado a nivel latinoamericano, el sistema normativo mexicano es hoy uno de los más completos, regulados y ventajosos para los partidos. Sin embargo, la novedad del mismo impide aún una evaluación final, tanto de sus aspectos positivos (medios económicos seguros, equidad, transparencia, confianza) como de los no deseados o perversos (sobrerregulación, costo excesivo, anquilosamiento de los partidos, petrificación). Por lo demás, pese a los innegables avances normativos, el tema sigue presentando un alto grado de conflictividad cuyas consecuencias contaminan la relación entre las élites, tanto en general como especialmente de cara a las elecciones de julio próximo. Subsisten, en este sentido, desacuerdos importantes entre el PRI y la oposición (en especial en torno al monto total del financiamiento público), así como dudas respecto a la viabilidad y vigencia de las normas más importantes.
- 239 Por su parte, el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónica y el tratamiento que éstos hacen en sus noticiarios han experimentado también una considerable mejoría como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Reforma;

mejoría que se traduce en un mayor nivel de equidad en la competencia político-electoral. En relación con el acceso de los partidos a los medios electrónicos, los avances normativos son claros y positivos *vis à vis* con el régimen anterior. A nivel comparado el sistema se destaca tanto por lo favorable de sus normas en beneficio de los partidos políticos como por su densidad regulatoria, la que potencialmente puede llegar a producir efectos no deseados o perversos que es preciso monitorear. Por lo que se refiere al tratamiento objetivo de las noticias, se constata también un avance respecto de elecciones anteriores, si bien subsisten desequilibrios que es preciso corregir, como lo demuestran los últimos monitoreos, tanto de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C. como los del IFE. En suma, a la fecha de este Informe, y en relación con la equidad en el ámbito de los medios electrónicos, se avanzó más en cuanto al acceso de los partidos a los medios electrónicos que en materia de objetividad de la información.

240 Una cuestión sobre la cual la Reforma no introdujo variantes pero que pese a ello vale la pena destacar por su importancia es la observación nacional electoral. En efecto, la participación activa de la sociedad civil en materia de observación de las elecciones, similar a la que ya tuvo lugar de manera exitosa en 1994, es sana y positiva tanto para la profundización del proceso democrático como para la transparencia, credibilidad y legitimidad del próximo proceso electoral. De ahí la conveniencia de que para las elecciones del próximo 6 de julio las autoridades competentes brinden la mayor apertura y todas las facilidades a su alcance, de modo tal que los diversos grupos nacionales puedan llevar a cabo nuevamente una observación independiente, objetiva y profesional.

241 Cabe advertir finalmente, como ya se señaló en su oportunidad, que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales. Por lo demás, dada la proximidad de las elecciones y la incertidumbre que existe tanto en materia de resultados como acerca del comportamiento de los actores políticos, la posibilidad de una evaluación objetiva de la Reforma se ve contaminada debido a la lectura *electoralista* que los partidos hacen de la misma. Obviamente, los resultados de las elecciones de julio próximo repercutirán positiva o negativamente en la credibilidad y legitimidad no sólo del proceso electoral sino además en relación con la Reforma misma. De ahí que una evaluación final deba ser hecha *a posteriori* de las elecciones de julio para garantizar así un análisis más objetivo, completo y desapasionado.

242 En suma, consecuencia de la Reforma de 1996, el sistema electoral mexicano cuenta hoy con un marco normativo y un aparato institucional idóneos para garantizar la realización de procesos electorales libres, justos y equitativos. Sin embargo, ni lo uno (lo normativo) ni lo otro (lo institucional) cumplirán a cabalidad su cometido, si no van acompañados por un cambio positivo en la cultura política, en especial en lo que se refiere a las actitudes y los

comportamientos de los actores, con el fin de disminuir el abismo que sigue actualmente separando a la ley (norma) de la práctica (realidad sociológica); en otras palabras, el eterno conflicto entre una estructura *de jure* y una *de facto*.

243 les corresponde así, una vez más, a los partidos y a sus candidatos contribuir ahora con sus acciones y comportamientos a crear un clima propicio para que las elecciones se desarrollen en tranquilidad, con transparencia y en libertad. De ahí la importancia, frente a un sistema que se funda en la desconfianza, de intentar reconstruir desde todos los sectores, *el tejido de la confianza* para que la ciudadanía pueda creer, de una vez por todas, en los procesos electorales como la única vía, legal y legítima, para la democratización del país.

244 Y en el cumplimiento de este objetivo, los medios de comunicación, tanto escritos como electrónicos, juegan un papel fundamental en la divulgación de la cultura política democrática al ayudar a crear no sólo mejores condiciones de equidad sino en animar y en alimentar la fe de la ciudadanía en las elecciones. De ahí que no hará reforma definitiva hasta tanto los principios normativos no se instalen en la conciencia de los actores y en la ciudadanía toda como normas de comportamiento y no tan sólo como normas de deber ser. En definitiva, el reto pasa por ratificar el espíritu y los objetivos de la reforma por las conductas.

**INFORME DE MISIÓN DE
ACOMPañAMIENTO TÉCNICO**
Conclusiones

Óscar Hassenteufel,
ex presidente de la Corte Nacional de Bolivia

Carlos Alberto Urruty,
presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay

Juan Ignacio García,
director del Servicio Electoral de la República de Chile

Ray Kennedy,
integrante y dirigente de varias misiones electorales de Naciones Unidas

mayo de 2006

CONSIDERACIONES FINALES

- 66 En análisis de los distintos aspectos relevantes del proceso electoral federal, que se definieron previamente como objetivo que debía abordar el equipo de expertos coordinado por el PNUD, permite afirmar que los preparativos de la elección que ha de llevarse a cabo el próximo 2 de julio se han desarrollado conforme a las normas reguladoras del proceso establecidas en el COFIPE, complementadas por los acuerdos adoptados por el Consejo General del IFE.
- 67 De las distintas medidas acordadas por el Consejo General del IFE para favorecer la transparencia del proceso, consideramos particularmente relevantes las referentes a la fiscalización de los recursos entregados a los partidos políticos y, en lo referente a la votación, la que asegura una mayor transparencia en el voto emitido en las casillas especiales.
- 68 En el primero de los aspectos señalados, se han ido perfeccionando criterios y mecanismos que permiten un más eficaz contralor sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros de que pueden disponer los partidos políticos. En este punto, significa un avance el obligar a los partidos políticos y coaliciones a presentar tres informes parciales: uno al 30 de marzo, otro al 30 de mayo y un tercero al 31 de julio si se trata de campañas presidenciales, o dos informes parciales si se trata de campañas para diputados y senadores, y el hacer del dominio público esos informes. Esto permite efectuar parcialmente la fiscalización antes de que la elección se realice.
- 69 En lo que se refiere a la votación en las casillas especiales, las medidas adoptadas aportan una mayor transparencia y seguridad al desarrollo de la votación. Dichas casillas han sido previstas para permitir la votación a los electores que el día de la elección se encuentran transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio y les posibilita incidir en las categorías de candidatos que la ley prevé, según la circunscripción, la entidad federativa o el distrito en que se encuentren.
- 70 Dado el motivo que provoca su existencia, las referidas casillas no pueden contar con un listado nominal de electores habilitados para sufragar en ellas. Esto constituía una debilidad del sistema porque la presentación de la credencial con fotografía permite a los integrantes de la casilla comprobar la identidad de quien se presenta a votar pero no su habilitación para hacerlo, que sólo surge de la lista nominal. Por esta razón, es indudable que favorece la transparencia al dotar a cada casilla especial de computadoras portátiles que le permitan disponer de la información respecto a los ciudadanos que por diversos motivos no están habilitados para participar en la elección, así como de un ejemplar impreso de esos listados.

- 71 Los representantes de los partidos políticos que tuvimos oportunidad de entrevistar fueron coincidentes en expresarnos su plena confianza en la tarea que está llevando a cabo el Servicio Profesional Electoral del IFE, cuyos integrantes son los directamente responsables de la organización y ejecución de las elecciones del 2 de julio. Alguno de los entrevistados señaló de manera expresa que "el IFE camino solo", dando muestras de su confianza en el trabajo técnico profesional.
- 72 Alguno de esos representantes partidarios nos hizo conocer, en cambio, sus reparos respecto a la actuación del Consejo General del IFE, aunque esos reparos no dieron mérito a una expresión de desconfianza, sino que atienden fundamentalmente al hecho de que sus integrantes, por haber sido renovados en su totalidad después de las últimas elecciones legislativas en 2003, se considera que carecen de la experiencia necesaria para resolver, con la celeridad que exigen las circunstancias, las controversias que se suscitan en una competencia que se caracteriza por lo incierto del resultado.
- 73 Concretamente, en la entrevista mantenida con las personas representantes de la Alianza "Por el bien de todos", además de cuestionarse la propia integración del Consejo del IFE por el hecho de que, no obstante su importante representación parlamentaria, en el mismo no está representado el PRD, se criticó su renuencia en adoptar resolución respecto al contenido de spots televisivos que se entiende agresivos y al margen de lo permitido por la ley, en perjuicio de su candidato presidencial. Se criticó, asimismo, la interferencia del Presidente de la República en el proceso electoral a favor del candidato de su partido.
- 74 No corresponde a los integrantes de esta Misión expedirse sobre estos cuestionamientos porque ello no está encuadrado dentro del objeto que les fue delimitado cuando se decidió su visita a México. No puede dejar de mencionarse, sin embargo, que conforme al acuerdo de neutralidad aprobado por el IFE el pasado 19 de febrero, para que haya equidad en la contienda, el Instituto fijó un periodo de 40 días, a partir del 23 de mayo, dentro del cual queda prohibido promocionar con fines electorales las obras públicas y otras acciones de gobierno.
- 75 En lo referente a la intervención del Presidente de la República en la contienda electoral, no puede dejar de señalarse que el Instituto Federal Electoral ha resuelto solicitar al Presidente de la República "una actitud plenamente neutral en sus declaraciones públicas y en las acciones de su gobierno" por considerarlo fundamental para garantizar un voto un voto libre, auténtico y efectivo el próximo 2 de julio. El apoyo del Presidente de la República a uno de los candidatos enturbia, sin lugar a dudas, la campaña electoral y podría ser aprovechado para cuestionar la legitimidad del resultado de las elecciones presidenciales en una situación de resultados muy cerrados.

- 76 Para finalizar, no puede dejar de señalarse que el sistema de organización electoral mexicano se inscribe en América Latina dentro del grupo de países que han optado por conferir a órganos distintos la administración electoral y la jurisdicción electoral.
- 77 Como consecuencia de ello y en virtud de un alambicado contencioso electoral, todas las controversias que se suscitan a lo largo del proceso electoral federal desembocan necesariamente en el Tribunal Electoral, al cual le ha sido atribuida expresamente la declaración de validez de la elección de presidente electo. El juez de las elecciones es el Tribunal Electoral. Este Tribunal Electoral se ha incorporado en México al Poder Judicial de la Federación, lo que garantiza la legalidad, la objetividad y la imparcialidad de sus decisiones. El amplio criterio sentado por la Sala Superior del Tribunal para recibir las impugnaciones aún cuando el reclamante equivoque el remedio procesal deducido, siempre que aparezcan claramente identificados la resolución que se impugna y la voluntad de oponerse a ella, aseguran que no haya denegatoria de justicia por razones exclusivamente formales.
- 78 La actuación del Tribunal lo ha hecho merecedor de elevado prestigio en la consideración del pueblo y de los partidos políticos en particular, de manera que la legitimidad del proceso electoral queda garantizada por un órgano de alta confianza.

ANEXO 3

Conclusión de los expertos externos de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales:

- Los párrafos que siguen recogen las principales conclusiones a que llegaron los expertos investigadores del presente estudio. Su finalidad es que sirvan de insumos adicionales a la discusión sobre la posible revisión de la reforma.

Medios

- En el ámbito del acceso a los medios, la conclusión o recomendación es que se discutan dentro y fuera del IFE algunos elementos del modelo que resultaron particularmente problemáticos en su aplicación. Primero, vale la pena debatir si el IFE debe concentrar la pauta nacional sobre acceso a medios electrónicos. No se trata de volver al modelo anterior, sino de buscar formulas, que permitan alcanzar un mínimo de flexibilidad. Como se había previsto, existieron numerosas quejas al respecto. Por parte de los partidos políticos, la complejidad del modelo para que los partidos pudieran ajustarse a las pautas ha llegado a veces a ser poco soportable; sin que ello signifique que el IFE tenga que dejar de controlar las pautas nacionales y locales.
- Por más que lo esencial del modelo se encuentre establecido en la Constitución, la realidad, los hechos son tozudos. De aquí la necesidad de tener un modelo e uso de los medios que resulte satisfactorio para todas las partes –o igualmente insatisfactorio, lo en últimas puede resultar políticamente parecido. El IFE, el ejercicio autoincrementado de sus atribuciones, ha llegado a convertirse en una especie de “azote de los concesionarios”, con escasa capacidad de ser flexible.
- Un punto relativamente secundario, pero sentido con fuerza por las autoridades estatales no federales, es la imposibilidad para ellos de acceder a la compra de los tiempos en radio y TV.
- Existen, por otra parte, problemas técnicos con la radio y la TV que podrían ser arreglados. La ley debe reconocer estas realidades. No se Sin embargo, no se debe “matar” el modelo – no sería posible un porcentaje de acceso a medios comprado, porque se desnaturalizaría el modelo. No se trata en este sentido de repensar el modelo, sino de afinarlo.

Financiación de los partidos políticos y fiscalización

En relación con el IFE y su Unidad de Fiscalización:

El IFE y la Unidad de Fiscalización deberían reevaluar la adecuación del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales y la posibilidad de recurrir a esquemas más simplificados. La necesidad real y la adecuación económica de continuar con esquemas de fiscalización tan detallados podría ser el motivo de un seminario (y/o discusiones) con organismos que auditan las cuentas de otros organismos, o tal vez, un análisis externo por personas expertas en auditoría. Mientras no se efectúe esa revisión, siempre existirá el argumento de la obediencia debida.

Aún sin encarar un análisis tan detallado como el sugerido en el párrafo anterior, debería considerarse si realmente es necesario llegar a una cobertura del 100% se lograrían los objetivos mediante análisis muestrales. Asimismo deberían catalogarse más claramente las sanciones.

Analizar las posibilidades de recurrir a la utilización de auditores externos, a ser elegidos por las organizaciones de una listada aprobada por el IFE. Esta posibilidad debería ser considerada al menos en el caso de las agrupaciones políticas nacionales y de las organizaciones de observación.

Establecer, dentro del IFE, mecanismos que faciliten el acceso de la Unidad de Fiscalización a los recursos necesarios para efectuar inspecciones y trabajo de campo.

Reforzar la capacidad de investigar denuncias y poner énfasis público en la importancia de las mismas y en la necesidad de que pre-candidatos y candidatos efectúen las denuncias que fueren del caso cuando sus intereses son afectados. Para lograr una colaboración generalizada, la presentación de la información debe simplificarse considerablemente. No es práctica la preparación ni la lectura de informes de 500 ó 600 páginas, donde párrafos enteros se repiten vez tras vez en la calificación de cada infracción.

En relación al Honorable Congreso de cara a una posible revisión de las reformas:

- La oportunidad de separar la facultad sancionadora de infracciones de los partidos políticos de la administración del proceso electoral, creando una organización especializada.
- Discutir a fondo la adecuación del sistema actual de fiscalización y la forma en la que el mismo es implementado y, en caso de que se consideren necesarias modificaciones, optar por introducir las modificaciones al COFIPE que permitan mover el sistema hacia un régimen menos estricto, más basado en la posibilidad de presentar e investigar quejas de los afectados y

menos en el análisis contable de la totalidad de las transacciones que efectúan los partidos.

Organización electoral

- En cuanto al diseño institucional del IFE mismo, las nuevas atribuciones del Instituto, en opinión de muchos, estarían “tensando la cuerda demasiado” en el sentido de una sobrecarga de responsabilidades fiscalizadoras y el riesgo de erosionar su capacidad específica de administración electoral.
- Falta de énfasis de la reforma 2007/2008 en la organización electoral – recurrencia de problemas de orden organizativo que se presentaron en el 2006. Desatención a casi toda la agenda procedimental en materia de organización y logística electoral. El legislador debería prestar mayor atención a las implicaciones operativas de las disposiciones legales, para evitar o minimizar el riesgo de que las consecuencias prácticas de las reformas sean contrarias al espíritu y objetivos de las mismas.
- El tema de los tiempos y plazos debe ser cuidadosamente considerado, especialmente para los cómputos distritales. Es imperativo que el marco legal ofrezca una visión clara implicaciones operativas para los administradores electorales, en particular para las entidades desconcentradas del IFE.
- Desde el punto de vista de los Consejos Distritales, es difícil entender la intención del legislador cuando hay que aplicar disposiciones parecen estar incompletas o no son tan explícitas y claras como deberían ser – se aprecian muchas normas ambiguas, que pueden prestarse a diferentes interpretaciones.
- En una revisión de la reforma, debería establecerse la necesidad de homologación de las legislaciones estatales a fin de evitar confusiones y contradicciones.
- En el recuento del voto debería separarse el voto blanco y nulo para evitar que la causal b) de recuento de casilla se vea inflada por la adición de votos blancos como votos nulos.
- De cara al futuro. El Instituto está considerando cómo el voto electrónico podría solucionar muchos problemas de recuento. México ha desarrollado ya sus propias máquinas de votar.
- En el ámbito de operaciones, una sugerencia general es la de una mayor vinculación entre el IFE y el poder legislativo. Aunque no se establece en la ley que el Instituto tenga capacidad de propuesta en materia legislativa electoral, las relaciones de buena voluntad podrían ayudar a resolver muchos problemas a partir de propuestas de orden técnico por parte del IFE tales como: Problema de las casillas especiales, adelantar tiempos para los cómputos y ampliarlos para pasar a la segunda fase, mantener el primer domingo de julio para la jornada electoral, admitir que el recuento de votos en consejo distrital lo hagan los servidores del órgano distrital con un cierto

perfil seleccionados por los consejos mismos aunque no sean miembros del consejo profesional, propiciar condiciones para que los cálculos se hagan sin llegar a la fatiga extrema de los funcionarios (si el equipo desarrollara 8 horas de trabajo, la gente se mantendría fresca, lo que resulta clave para un buen recuento –en esta ocasión se ordenó abrir 11,000 casillas y si los equipos hubiesen trabajado 8 horas al día los plazos no hubiesen podido cumplirse).

ANEXO 4

Coordinación de Asuntos Internacionales

México, D.F., 23 de noviembre de 2006.

Resumen ejecutivo

Reporte Final de la Misión de Observación de la Unión Europea

sobre las elecciones presidenciales y legislativas del 2 de julio de 2006

En respuesta a una invitación del Instituto Federal Electoral (IFE), una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (EU EOM por sus siglas en inglés) se desplegó para observar las elecciones presidenciales y parlamentarias realizadas el 2 de julio de 2006. El mandato de la EU EOM, encabezada por el Sr. José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra (España), miembro del Parlamento Europeo (MEP), fue observar y evaluar el proceso electoral de acuerdo con los estándares internacionales para las elecciones democráticas. La EU EOM se adhirió a la "Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional", conmemorada en las Naciones Unidas en octubre de 2005.

El 2 de julio de 2006 las elecciones presidenciales y legislativas generalmente cumplieron con los principios internacionales para las elecciones democráticas genuinas. Fueron competitivas, transparentes y bien administradas, y se realizaron en una atmósfera de respeto hacia las libertades de expresión, reunión y asociación, demostrando un firme compromiso de los ciudadanos mexicanos con el reforzamiento y consolidación de la democracia. El marco legislativo permite la conducción de elecciones democráticas y muchas salvaguardas se han adoptado durante la última década para garantizar la transparencia del proceso.

El candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Felipe Calderón, ganó la elección presidencial por un estrecho margen (0.56 por ciento), por encima del candidato de la Coalición por el bien de todos, Andrés Manuel López Obrador. En las elecciones legislativas el PAN ganó la mayoría de los escaños en ambas cámaras (206 diputados y 52 senadores), seguido por la Coalición (127 diputados y 33 senadores), el PRI (103 diputados y 29 senadores), el PVEM (18 diputados y 6 senadores), Convergencia (17 diputados y 5 senadores), PT (16 diputados y 2 senadores), Nueva Alianza (9 diputados y 1 senador) y Alternativa (4 diputados y ningún senador).

Después del día de la elección, incidentes tales como la ocupación del Zócalo y de las arterias de la capital, así como un intento de partidarios de la Coalición de protestar en el Congreso aumentó las tensiones políticas existentes en el país. Sin embargo, el 5 de septiembre de 2006, el Tribunal Electoral validó las elecciones como auténticas, libres y democráticas, y al mismo tiempo criticó la interferencia del presidente y del sector privado en la campaña, y expresó su preocupación por el impacto que tales acciones pudieran haber tenido bajo diferentes circunstancias. López Obrador rechazó esta decisión y la victoria del candidato del PAN, lo cual llevó a asambleas públicas de sus partidarios el 16 de septiembre y el 20 de noviembre de 2006, fecha en que se proclamó "presidente legítimo" y cabeza de un gobierno paralelo al de Felipe Calderón, el candidato ganador, quien asumirá la presidencia de México el 1 de diciembre de 2006.

El IFE mantuvo su independencia y niveles significativos de confianza pública a lo largo de la campaña electoral entre todas las fuerzas políticas y, a pesar de algunas limitaciones, organizó las elecciones de una manera efectiva y transparente. Sus considerables recursos financieros contribuyeron a asegurar el manejo sofisticado y profesional del proceso, incluyendo la instrumentación oportuna y firme del calendario electoral. Se hicieron esfuerzos significativos para que todos los sectores de la población fueran informados acerca de sus actividades. El Consejo General del IFE como máximo órgano de dirección se desempeñó con diligencia y neutralidad. No obstante, el Consejo General del IFE fue criticado por una serie de decisiones controversiales, así como por debilidades al momento de aplicar las regulaciones relativas a la campaña electoral y los acuerdos políticos, por lo que en ocasiones apareció más como un foro de confrontación entre los partidos políticos que como un espacio para debatir, interpretar y aplicar la legislación electoral.

Se hicieron esfuerzos considerables para actualizar y publicar la lista de votantes y se observó un amplio consenso entre los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil acerca del padrón como un instrumento confiable y creíble. Sin embargo, se detectaron algunos problemas estructurales que datan desde su creación en los años noventa. Se estima que uno por ciento de las personas del padrón nacional han muerto y que alrededor del 20 por ciento no han notificado su cambio de domicilio al IFE. No obstante, las salvaguardas existentes para evitar el doble voto (medidas de seguridad en la credencial para votar, incluyendo la lista nominal con fotografía y el uso de tinta indeleble) hicieron que tales deficiencias encontradas en el padrón pudieran considerarse más como un problema estadístico que técnico.

La campaña electoral fue en general pacífica, a pesar de algunos incidentes de violencia aislados en Oaxaca, Guerrero y el estado de México que no estuvieron vinculados directamente con la elección pero sí tuvieron un impacto sobre el ambiente político en general. Si bien los candidatos pudieron realizar sus

campañas libremente sin mayores restricciones ni interferencia, la atmósfera estaba altamente polarizada y con un alto grado de campañas negativas, que se volvió más fuerte al avanzar la campaña, y con muy poca atención a los manifiestos y programas de los partidos políticos.

Los medios de comunicación monitoreados por la Misión proporcionaron a los ciudadanos una variedad de información acerca del proceso electoral, incluyendo la campaña, el día de la elección y las actividades postelectorales. Sin embargo, en la cobertura noticiosa los medios monitoreados optaron por presentar el intercambio de críticas entre los contendientes en lugar de informar acerca de sus plataformas y, en algunos casos, demostraron un trato preferencial. Aun así cumplieron los requerimientos legales en tiempos gratuitos y pagados. No obstante, el IFE y el Tribunal Electoral tuvieron que intervenir varias veces para ordenar el retiro de los *spots* de televisión que fueron considerados como ofensivos y difamatorios.

Las mujeres representan más del 50 por ciento de la población mexicana, pero su presencia e influencia en las esferas públicas y políticas sigue siendo reducida. De los cinco candidatos presidenciales sólo había una mujer. Es significativo que la legislación electoral establece que los partidos políticos no puedan postular más de un 70 por ciento de candidatos del mismo género para las elecciones legislativas. Si bien las listas de los partidos políticos cumplieron este requerimiento, las coaliciones no lo siguieron de manera puntual.

Las organizaciones de la sociedad civil jugaron un papel vital para asegurar la transparencia del proceso, al alentar la participación de los electores y la vigilancia del desempeño de las instituciones clave que eran responsables de las elecciones. También tuvieron un impacto beneficioso sobre los partidos políticos al desincentivar la compra de votos y el mal uso de programas sociales para propósitos partidistas. Si bien los observadores nacionales tienen acceso a todas las etapas del proceso electoral, no tienen derecho a presentar quejas en los sitios de votación ni a firmar las actas oficiales en la casilla.

La jornada electoral transcurrió de manera satisfactoria. Los votantes acudieron en números significativos y pudieron emitir su voto libremente, sin intimidaciones y de manera calmada y ordenada. Se preservó la secrecía del voto en la mayoría de las casillas. Algunos de los problemas que los observadores notaron incluyeron las largas filas y el retraso en la apertura de las casillas, la falta de materiales electorales, la deficiente supervisión de las urnas y ausencia de sellos de seguridad. Un aspecto positivo del proceso fue la presencia de representantes de los principales partidos políticos y observadores nacionales en aproximadamente 30 por ciento de las casillas visitadas por observadores de la UE.

Un punto débil del proceso fue el del voto en el extranjero. Alrededor de 30,000 votos postales fueron recibidos de las 45,000 solicitudes de voto aceptadas, un

número muy pequeño en comparación con los millones de ciudadanos con derecho a votar fuera del país, quienes se quedaron fuera del proceso debido a las dificultades para cumplir con los procedimientos legales.

La tabulación y anuncio de los resultados por el IFE se llevaron a cabo de acuerdo con las previsiones legales y los acuerdos entre las instituciones políticas. Dos proyecciones fueron conducidas por el IFE el día de la elección: un "conteo rápido" y un conteo preliminar de resultados conocido como PREP, antes de que los votos fueran contados en los distritos electorales. Los tres ejercicios mostraron compatibilidad entre sus resultados. Sin embargo, el IFE no pareció ser capaz de comunicar y explicar de manera clara y efectiva el "conteo rápido" y el proceso del PREP al público en general, lo que lo dejó vulnerable a críticas cuando el candidato que iba a la cabeza empezó a cuestionar los resultados.

Cientos de denuncias fueron presentadas por la Coalición y por el PAN, incluyendo una petición de la Coalición para el recuento en los 300 distritos electorales. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazó esta petición, pero en cambio ordenó el recuento en 11,839 casillas de 26 estados. En las áreas en donde el recuento fue observado por la Misión, éste se llevó a cabo de manera organizada y transparente y sin mayores incidentes. Sobre estas bases la Misión consideró que las discrepancias encontradas durante el proceso de recuento fueron el resultado del error humano no intencional, que no reveló ningún patrón que pudiera levantar sospechas de fraude y que probablemente fue la consecuencia de las largas horas de trabajo, la presión de tiempo y, en algunos casos, los bajos niveles de escolaridad de los funcionarios de casilla en las áreas más remotas.

El 5 de septiembre de 2006, el Tribunal Electoral se pronunció sobre la validez del proceso electoral, anunció los resultados finales y proclamó a Felipe Calderón del PAN como presidente electo. El Tribunal consideró que en relación con las "causas de nulidad" presentadas por la Coalición por el bien de todos, varias de las irregularidades denunciadas no estaban sustanciadas, mientras que otras que sí lo estaban se habían corregido antes de que pudieran afectar el proceso o tener algún impacto sobre la libertad del sufragio. También consideró que otras irregularidades no podían ser usadas como argumento porque se desconocía su impacto sobre el electorado y aun si se consideraban en su totalidad, no existía evidencia de que hubieran afectado seriamente o de que hubieran sido determinantes para el resultado de la elección. Por lo tanto, el Tribunal validó las elecciones como auténticas, democráticas y libres.

La Misión notó que, dentro del marco de la Constitución, del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales (COFIPE), de la Ley General de Sistemas de Impugnación y otras leyes que regulan el sistema electoral, las resoluciones adoptadas por el Tribunal Electoral y sus declaraciones de validez de los resultados

y proclamación del presidente electo, que es final e inatacable, concluyeron el proceso electoral. A la luz de estas resoluciones y declaraciones del Tribunal Electoral, la Misión no consideró necesario revisar su Declaración Preliminar sobre el proceso electoral emitida el 3 de julio de 2006. La Misión consideró que los resultados oficiales anunciados por el Tribunal Electoral reflejaron la voluntad legítima de los ciudadanos mexicanos.