



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA INCORPORACIÓN DE MÉXICO A LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL EN MATERIA ELECTORAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA
EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

JUANA MARÍA ACOSTA CASTILLO

ASESORA: MTRA. ROSA ISABEL GAYTÁN GUZMÁN



CIUDAD UNIVERSITARIA, MARZO DE 2011



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.

LA INCORPORACIÓN DE MÉXICO A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA ELECTORAL

LISTA DE ACRÓNIMOS	4
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPITULO I.	13
1. PRECISIONES TEORICAS.....	13
1.1. Características de la Cooperación.....	14
1.2. Promoción de las elecciones y el sufragio universal.....	16
1.3. Surgimiento de la Observación Electoral.....	25
1.4. La Cooperación Internacional en materia electoral: concepto y evolución histórica.....	27
2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA ELECTORAL DESDE SUS DISTINTOS ACTORES.....	34
2.1. El papel de las Naciones Unidas (ONU).....	34
2.2. La cooperación internacional en materia electoral en América Latina.....	36
2.3. La perspectiva de los Estados Unidos en el fomento de la cooperación.....	38
2.4. Unión Europea.....	40
CAPÍTULO II.	44
ANTECEDENTES DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA ELECTORAL.....	44
2.1. Evolución de las Organizaciones Internacionales.....	45
2.2. Organizaciones internacionales de Integración y de Cooperación	47
2.3. Concepto de Organización Internacional.....	50
2.4. Características de las Organizaciones Internacionales	50
2.5. Organismos internacionales especializados en el tema electoral.....	52
2.6. Organizaciones Intergubernamentales	55
2.7. Actos de cooperación internacional en materia electoral.....	57
2.8. Asesoría Electoral.....	59

CAPÍTULO III.	62
LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO.....	62
MEXICANO Y LAS REFORMAS ELECTORALES.....	62
3.1. Construcción del sistema político mexicano.....	62
3.2. Reforma político electoral de 1963.....	73
3.3. Reforma política electoral de 1977.....	77
3.4. Reforma político electoral de 1986.....	82
3.5. Reforma político electoral 1989.....	86
3.6. Reforma político electoral 1993.....	91
3.7. Reforma política electoral 1994.....	94
3.8. Reforma político electoral 1996.....	98
CAPÍTULO IV.	102
LA INCORPORACIÓN DE MÉXICO A LA.....	102
COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA... ..	102
ELECTORAL	102
4.1 La Reforma Electoral del 2007 y el papel de la cooperación electoral	103
4.2. Cooperación Internacional en materia electoral. La firma del convenio de colaboración entre IDEA Internacional con la CENCA.....	108
4.3. Cooperación Internacional entre el estado Mexicano e IDEA Internacional.....	114
a) IDEA Internacional en México	114
b) Características y objetivos de IDEA Internacional	115
c) Convenios de colaboración con organismos electorales, instancias autónomas y órganos legislativos.....	118
CONCLUSIONES.....	121
FUENTES CONSULTADAS.....	129
ANEXOS	139

LISTA DE ACRÓNIMOS

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
CENCA	Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
DAE	División de Asistencia Electoral
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
IDEA Internacional	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IFES	Fundación Internacional para Sistemas Electorales
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IIJ/UNAM	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
IFE	Instituto Federal Electoral
OEA	Organización de Estados Americanos
OIDDH	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea
PAN	Partido de Acción Nacional
PCM	Partido Comunista Mexicano
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PRD	Partido de la Revolución Mexicana
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UNIORE	Unión Interamericana de Organismos Electorales
UE	Unión Europea
UPD	Unidad para la Promoción de la Democracia

INTRODUCCIÓN

La cooperación internacional en materia electoral es una práctica de las Relaciones Internacionales que busca la promoción de la democracia como forma de gobierno reconocida a nivel mundial. Dicha práctica promueve la competencia en los regímenes electorales, que a su vez generan mayor índice de certeza sobre los resultados. Por esta razón, actores internacionales interesados en el desarrollo de las elecciones han buscado la instauración de mecanismos de cooperación como son, entre otros, la observación y la asesoría electoral que contribuyen al fortalecimiento de los estándares democráticos.

El Derecho Internacional reconoce el desarrollo de elecciones libres, periódicas y auténticas, y el derecho a votar y ser votado en diversos tratados internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. En tanto, la sociedad internacional a través de la propagación de los valores democráticos y del respeto a los derechos humanos ha logrado establecer y consolidar organismos internacionales de carácter bilateral y multilateral, interesados en fomentar prácticas de cooperación electoral.

La cooperación electoral tiene sus antecedentes en la confrontación ideológica entre el bloque capitalista y el bloque comunista que se da en el sistema internacional durante el S. XX. Esta etapa se identifica por la promoción de la democracia liberal como forma de gobierno impulsada por los Estados Unidos y del comunismo por la Unión de República Socialistas Soviéticas (URSS). Al desaparecer el bloque soviético sólo queda el bloque capitalista y la democracia

pasa a ser reconocida como el sistema político acorde al capitalismo y como una forma de gobierno aceptada a nivel mundial.

Esta tesis revisa el tema de la cooperación internacional en materia electoral desde la perspectiva de cuatro actores internacionales, como son la Organización de las Naciones Unidas (ONU), América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea (UE), que promueven la instauración de la democracia como forma de gobierno. La promoción de los derechos humanos y de la democracia varía dependiendo de un país a otro y de un contexto a otro, sin embargo los actores involucrados comparten el interés de preservar y promover los principios de la teoría democrática liberal.

Las misiones de observación electoral que ha brindado la Organización de las Naciones Unidas (ONU) son reconocidas como la primera expresión de la cooperación internacional en la materia y han cobrado expresiones en contextos tales como la descolonización del continente africano (1950-1960) y la transición democrática en el continente americano (1970-1990). Desde entonces ha jugado un papel legitimador de los resultados de las elecciones

En América Latina además de las prácticas de observación electoral, los países de la región han impulsado esfuerzos de cooperación mediante la instauración de mecanismos como el Protocolo de Tikal en 1985 y el Protocolo de Quito en 1989, que a su vez dieron lugar a la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (UNIORE), y a las actividades que se realizan hoy en día con organizaciones tales como el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL-IIDH) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros, en busca de impulsar la cooperación horizontal en la región.

Estados Unidos reconoce a la democracia y a los derechos humanos como parte de su política exterior en el contexto de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, en dichos periodos se hicieron evidentes los intereses hegemónicos del bloque capitalista mediante mecanismos financieros como el Plan Marshall, y en el contexto de la Guerra Fría con los países aliados al bloque capitalista. La Unión Europea representa otro actor que promueve la instauración de regímenes democráticos para los países interesados en formar parte de la Unión.

La cooperación internacional en materia electoral es una práctica reciente en México. Si bien la Constitución Política define al estado mexicano como una República representativa, democrática y federal (art. 40), y además la define no sólo como un régimen jurídico, sino como una forma de vida (Art. 3, fracción II, inciso a), no es hasta la década de los noventa cuando se da presencia a actores ajenos a la competencia electoral, pues las facultades extraordinarias que el presidente de la República ejercía para la designación de su sucesor y de los gobernadores de las entidades, imposibilitaron una competencia real en las elecciones.

Empero, las reformas electorales realizadas desde 1963 permitieron paulatinamente la modernización del marco jurídico electoral, que incluso llevaron a la alternancia presidencial en México después de 71 años de continuidad de un solo partido en la Presidencia. Las reformas de la década de los noventa hicieron posible la presencia de actores ajenos a la contienda electoral, como fue la figura del observador nacional en 1993 y de la figura del visitante extranjero en 1994, como instrumentos que buscaron contribuir a generar condiciones de transparencia y equidad en los procesos electorales. En este contexto surgen en el país un sinnúmero de ciudadanos interesados en participar en la vigilancia de las elecciones, destacando la presencia de organismos no gubernamentales como Alianza Cívica, A.C., que surge en 1994 como un movimiento nacional que busca impulsar la democratización de México. Así como de la presencia de visitantes

extranjeros interesados en conocer el desarrollo de los procesos electorales en nuestro país.

En el año 2000 con la llegada a la presidencia del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), se inicia un proceso de alternancia presidencial en México que permite, en el ámbito interno, desconcentrar las facultades extraordinarias que el presidente ejercía en temas políticos, económicos, sociales y judiciales, o lo que el Dr. Jorge Carpizo define como facultades Metaconstitucionales. En el ámbito internacional, permite la integración del estado mexicano a organizaciones internacionales que promueven la democracia a nivel mundial, por ejemplo en el 2002 se da la firma de un tratado internacional entre México y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), este organismo intergubernamental ofrece asesoría especializada en temas electorales, y adquiere presencia en México en el contexto de la reforma político-electoral de 2007, mediante la organización de un seminario internacional sobre las condiciones de la competencia electoral.

Esta tesis parte de la siguiente hipótesis: las reformas político-electorales que se han realizado en México desde 1963 han posibilitado la incorporación de México a la cooperación internacional en materia electoral. La presencia de organismos internacionales que realizan acciones de observación electoral se ha hecho presentes en nuestro país desde 1994, sin embargo, el contexto pos electoral del 2006 permite transitar de acciones enfocadas de la observación electoral a las de cooperación electoral. Ejemplo de esto es IDEA Internacional, organismo internacional, que brindó asesoría electoral en la reforma electoral del 2007 mediante la realización de un seminario internacional sobre las condiciones de la competencia electoral, que permite brindar información desde una perspectiva comparada a integrantes del Poder Legislativo.

El presente trabajo tiene como interés sistematizar la información existente. Por ello se organiza en cuatro capítulos. El capítulo I retoma el concepto de cooperación y sus características -entendida como el trabajo en conjunto que realizan dos o más actores de la comunidad en busca de un fin común. Para aterrizar el concepto de cooperación internacional en materia electoral se abordó el tema de la promoción de las elecciones y del sufragio universal, como valores de la teoría democrática liberal que dan sustento a esta práctica. Su reconocimiento legal lo encontramos plasmado en el Derecho Internacional mediante declaraciones internacionales tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, este apartado revisa brevemente las características de la democracia representativa desde la visión de teóricos como Norberto Bobbio y Giovanni Sartori.

También se retoma el tema de la observación electoral como una de las primeras manifestaciones de la cooperación en la materia y que contribuye a generar mayores índices de certeza sobre los resultados en los países. Así se hace una revisión sobre las etapas y la evolución histórica de la cooperación en materia electoral que permite abordar el tema desde la perspectiva de cuatro actores internacionales como son la Organización de las Naciones Unidas, América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea.

Se ubican las 4 etapas de la cooperación internacional en materia electoral que menciona Manuel Carrillo, titular de la coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral (IFE)¹, y que han sido de gran utilidad para ubicar la historia de esta práctica que se realiza en el escenario internacional. Mismas que pueden ser clasificadas de la siguiente manera: la primera etapa adquiere el carácter de legitimador de elecciones en la descolonización de África; la segunda

¹ CARRILLO, Manuel, "Cooperación Internacional" en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, THOMPSON, José y OROZCO, José de Jesús (coord.), **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, FCE, México, 2007, P.P. 84-106.

etapa se ubica en la transición democrática de América Latina; la tercera etapa se ubica en el fin de la Guerra Fría y se caracteriza por el fortalecimiento institucional y las condiciones de la competencia y por último, se retoma el tema de la calidad de la contienda, el costo de las elecciones y el tema de justicia electoral en un contexto de fortalecimiento de los métodos democráticos.

El Capítulo II revisa los antecedentes de las organizaciones en materia electoral como actores involucrados en la promoción de esta práctica. Se abordan las características que permiten ubicarlas como el resultado de los esfuerzos de cooperación entre la comunidad internacional, su concepto y evolución, así como las características que permiten realizar una diferenciación entre una organización de cooperación y una organización de integración. El apartado enuncia a los organismos internacionales especializados en el tema electoral, haciendo énfasis a los organismos intergubernamentales y sus características.

Finalmente, se revisan brevemente los actos que permiten la existencia de la cooperación internacional en la materia como son la observación electoral, la capacitación electoral, el voto de los mexicanos en el extranjero y la asesoría electoral, donde se pone mayor énfasis en este último tema.

En el Capítulo III se revisan reformas políticas - electorales que se realizaron desde 1963 hasta la del 1996 y que hicieron posible la incorporación de México a la cooperación internacional en materia electoral. Inicialmente se revisa la construcción del sistema político mexicano en donde se aborda la división de poderes derivada de la constitución de 1917, se retoman facultades Metaconstitucionales que el Presidente ejerció durante 71 años y que permiten la instauración de un régimen de gobierno con un ejecutivo fuerte. Enseguida se retoman las reformas electorales que van desde temas como la institucionalización de la demanda social mediante la incorporación de los diputados plurinominales, hasta el reconocimiento de la figura del observador nacional y del visitante

extranjeros en la década de los noventa, pasando por el reconocimiento constitucional de los partidos políticos y la creación de un organismo autónomo encargado de organizar las elecciones, denominado Instituto Federal Electoral (IFE). Todo esto en un contexto de crisis sociales y económicas, o como lo menciona el Dr. Sergio Aguayo, una característica de los gobiernos priistas fue la facultad de realizar concesiones electorales a través de modificaciones legales al marco electoral, luego del surgimiento de movimientos sociales, protestas y actos de represión².

En el cuarto y último capítulo se retoma el contexto y las características de la reforma electoral del 2007, cabe mencionar que este tema se aborda en este capítulo, y no el previo, porque permite ubicar en su conjunto la incorporación de México a la cooperación Internacional en materia electoral en un contexto de negociación política de la reforma, como un fenómeno reciente en el tema. El capítulo retoma las características de IDEA Internacional como una organización que brinda asesoría electoral entre países interesados en el fortalecimiento de los procesos electorales desde una perspectiva comparada.

Es muy común escuchar en los medios de comunicación, en las instituciones de educación superior, entre las organizaciones de la sociedad civil, y en general, entre los actores involucrados en el desarrollo de los procesos electorales como el IFE, el TEPJF y la FEPADE, u otros, sobre la presencia de organismos internacionales en México dedicados al tema electoral y su participación en diversos espacios de discusión, análisis y reflexión. Incluso sobre la colaboración entre éstas y el gobierno Mexicano para realizar actividades de observación como es el acuerdo para la creación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral que firman desde 1994, el PNUD y el gobierno mexicano (incluidos organismos

² AGUAYO, Sergio, **La transición en México. Una historia documental 1919-2010**, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, primera edición 2010.

electorales) a través de la Secretaría de Gobernación. Mediante dicho acuerdo se destinan recursos para actividades de observación electoral en cada proceso federal.

Por lo anterior, la presente tesis pretende servir como una herramienta de consulta dirigida a todas aquellas personas interesadas en los procesos electorales. Pues esta investigación esboza información teórica, valores, características y etapas de la cooperación electoral en materia electoral, así como también ubica el contexto en el que se da la incorporación de México a esta práctica.

Como internacionalista considero importante el tema, ya que permite analizar desde la óptica electoral el enfoque interdisciplinario de las Relaciones Internacionales, pues la investigación retoma aspectos políticos, sociales y económicos que confluyen en el tema abordado, la incorporación de México a la cooperación internacional en materia electoral.

Además, como parte de mi experiencia práctica profesional he logrado colaborar en instituciones, tanto nacionales como internacionales, involucradas en el tema electoral que han despertado mi interés sobre al respecto. Las diversas instituciones han sido: i) La Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE; ii) IDEA Internacional; iii) La Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura A.C., iv) y recientemente en Alianza Cívica A.C. Lo anterior, me ha motivado a realizar esta investigación para la obtención del grado de licenciatura en el tema relacionado con la cooperación internacional en materia electoral.

Juana María Acosta Castillo

Marzo de 2011

CAPITULO I.

1. PRECISIONES TEORICAS

Este capítulo tiene como objetivo establecer las características de la cooperación internacional en materia electoral como un mecanismo para fomentar la instauración de la democracia como forma de gobierno reconocida a nivel mundial. Se brindan elementos generales sobre la promoción de las elecciones y del sufragio como valores reconocidos por la teoría democrática liberal, que a su vez han permitido la instauración de la cooperación electoral como una práctica de las Relaciones Internacionales.

En el desarrollo de este capítulo se hace referencia a las elecciones como una técnica de la cooperación electoral, pero no como una característica propia de los regímenes democráticos, pues su acepción varía dependiendo del contexto ideológico, social y político en el que se desarrollen. Asimismo, se retoma a la observación electoral como una actividad que contribuye a fortalecer los estándares democráticos liberales, especialmente se hace énfasis en las elecciones como una forma de participación ciudadana, aunque se reconoce la existencia de otros mecanismos, como pueden ser los referéndums, los plebiscitos o las consultas ciudadanas que no han sido considerada para esta investigación.

El capítulo se divide en dos secciones, la primera aborda las características y el concepto de la cooperación internacional, la promoción de las elecciones y del sufragio universal, así como las características de la observación electoral. En la segunda sección se hace referencia a esta práctica desde el enfoque de cuatro actores internacionales, las Naciones Unidas, América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea. Éste último apartado resulta una breve recopilación sobre la promoción de las elecciones y el sufragio desde la perspectiva de dichos actores, sin embargo no es interés de esta investigación realizar un análisis exhaustivo.

1.1. Características de la Cooperación

Se comienza por precisar el concepto de cooperación con el objetivo de esclarecer sus características generales. El término deriva del latín cooperatio: “trabajo común, concepto referido a las estrategias de colaboración política”.³ El Diccionario de la Lengua Española define el término “Cooperar: como la acción de obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin”.⁴ Por ello, podemos definir a la cooperación como el trabajo que realizan dos o más actores de la comunidad en busca de un fin común, en donde ésta puede ser de carácter nacional o internacional, dependiendo del espacio geográfico en el que se desarrolle.

En las Relaciones Internacionales, el concepto de cooperación internacional ha ido evolucionando. Inicialmente sólo contemplaba una relación entre donante y donatario. Actualmente los temas de interés se han ampliado y este concepto ha llegado a definirse de la siguiente manera:

“el conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales que integra el Sistema de las Naciones Unidas como aquellos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos. La cooperación internacional así descrita se entiende

³ NOHLEN, Dieter. “Teorías, Métodos y Conceptos” en **Diccionario de Ciencia Política**. Tomo I. Editorial Porrúa. México. 2005.

⁴ Real Academia Española (RAE), **Diccionario de la lengua española**, 22ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 2001,

como la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional”.⁵

El tipo de cooperación que actualmente establecen diversos actores internacionales atiende a tratar temas relacionados con el desarrollo de los países, pero además ha logrado ampliar su campo de acción a diversos ámbitos como el educativo, el tecnológico, el cultural, el político, el social, el democrático, entre otros. La cooperación internacional se puede dividir de acuerdo a los actores involucrados, así, éstos pueden ser de carácter gubernamental bilateral y multilateral, así como los no gubernamentales, como se enuncia enseguida:

“La cooperación internacional se puede dividir según quienes la realicen en tres vertientes fundamentales: la gubernamental bilateral, la gubernamental-multilateral, y la no gubernamental o privada. La gubernamental bilateral y la multilateral se desarrollan como promotoras de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales entre los Estados y la no gubernamental o privada, se desarrolla a partir de las relaciones entre organizaciones privadas de los diversos estados”.⁶

Para fines de este trabajo se entenderá como cooperación internacional al conjunto de prácticas que realizan diversos actores de la comunidad internacional en busca de un fin común, donde pueden estar involucrados actores gubernamentales, así como los no gubernamentales o privados. Estas acciones pueden ser de carácter económico, político, democrático, técnico, material y humano. Aquí nos referiremos, específicamente, a la cooperación internacional que brindan las organizaciones internacionales promotoras de la democracia, y

⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE): http://dgctc.sre.gob.mx/html/coop_int_mex.html

⁶ LEON Aulina, Emilienne de, “Cooperación Internacional” en **Nuevos actores en la sociedad internacional: organizaciones civiles y agencias de cooperación**, Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2001, 2008, p. 21.

que tienen como principal objetivo difundir los derechos políticos y los valores democráticos a nivel mundial. Es decir, a la cooperación internacional en materia electoral, cuyas características podrían ser fundamentalmente la transferencia de técnicas, procesos y conocimientos que buscan el fortalecimiento de las elecciones y el sufragio como mecanismos para la designación de representantes.

1.2. Promoción de las elecciones y el sufragio universal

Una vez aclarado el concepto de cooperación internacional, es importante referirnos a las elecciones y al sufragio universal como valores de la cooperación internacional en materia electoral. El periodo subsecuente a la Segunda Guerra Mundial marcó el rumbo del sistema internacional caracterizado por la confrontación político-ideológica entre el bloque capitalista encabezado por los Estados Unidos y el bloque comunista por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), etapa conocida como Guerra Fría. Ésta se identificó por la promoción de la democracia liberal y del comunismo como formas de gobierno, cuyos bloques promovían la expansión de sus respectivas formas de gobierno a los países aliados, en términos de una relación centro-periferia.

La teoría democrática liberal impulsada desde Estados Unidos reconoce la competencia de las elecciones y el ejercicio del sufragio libre, universal y secreto como “los rasgos distintivos de una democracia y que permiten distinguirla de otros métodos políticos”.⁷ La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se da por el interés del bloque capitalista por preservar el orden mundial y evitar una tercera confrontación bélica, que a su vez le permitiera promover su ideología basada en la democracia y en la economía del libre mercado.

La Sociedad de Naciones constituye el primer acuerdo del bloque occidental para promover la democracia liberal como forma de gobierno y desde sus orígenes ha

⁷ Verba/Nie/Kim en NOHLEN, p. 12.

fungido como mecanismo para promover el desarrollo de elecciones con condiciones de competencia y el ejercicio del sufragio como mecanismo *sine qua non*, como se enuncia enseguida:

“Las elecciones constituyen la base del concepto democrático liberal. Según la teoría democrática liberal, los líderes políticos de un país deben ser designados mediante elecciones. Este enfoque parte de la estrecha relación definitoria entre elecciones y democracia: sin elecciones sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia”.⁸

Empero, las elecciones pueden adquirir una connotación diferente dependiendo el contexto ideológico, político y social de que se trate, por ejemplo, las elecciones en los regímenes totalitarios pueden significar “un instrumento del ejercicio del poder y no su criterio de legitimación”⁹, o bien en regímenes autoritarios sirven como un mecanismo “para reafirmar las relaciones existentes de poder”¹⁰, como lo menciona Dieter Nohlen.

De acuerdo con este autor, entre otras, las características de un régimen autoritario son las siguientes:

- I. El poder político no está en juego;
- II. La oposición se puede articular parcialmente;
- III. La existencia de partidos de oposición legalizados;
- IV. La disidencia política se puede manifestar (una forma puede ser el abstencionismo electoral);
- V. Las elecciones se encuentran expuestas a los ideales democráticos (elecciones libres).¹¹

⁸ NOHLEN, Dieter, “Concepto, importancia, y función de las elecciones”, en **Sistemas electorales y sistema de partidos**, México, FCE, 2004, p. 12

⁹ NOHLEN, op. cit., p. 12

¹⁰ NOHLEN, op. cit., p. 12

¹¹ NOHLEN, op. cit., p. 12

Como se mencionó previamente, las elecciones no constituyen un mecanismo de participación único de los regímenes democráticos. Por ejemplo, las elecciones en los regímenes autoritarios contribuyen al convencimiento social sobre la existencia y establecimiento de un régimen de gobierno libre y democrático, con la presencia de partidos de oposición legalizados y la articulación de la oposición, pero en el desarrollo de las elecciones no se pone en riesgo al poder político. Parafraseando al Dieter Nohlen, “este hecho se refleja en las frecuentes reformas de las leyes electorales, destinadas a convencer al pueblo de que está avanzando hacia el establecimiento o restablecimiento de la democracia. El México de las décadas pasadas es un buen ejemplo de ello”.¹²

Mientras que en los regímenes totalitarios, como lo define el mismo autor, “las elecciones están sujetas al control absoluto del partido y de los órganos electorales. La oposición no puede articularse”¹³. Un ejemplo de ello podrían ser los países de Europa Oriental.

La democracia en su significado literal puede ser entendida como “el poder del pueblo”.¹⁴ Para la democracia representativa las elecciones constituyen un mecanismo donde el electorado puede ejercer poder sobre sus gobernantes a través del voto.

“La democracia representativa puede definirse como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernan. Respecto a la relación entre democracia electoral y representativa, bastará con señalar que la primera es una condición necesaria, aunque no suficiente, de la última. Es decir, que el concepto de democracia representativa

¹² NOHLEN, op. cit., p. 14

¹³ NOHLEN, op. cit., p. 13

¹⁴ SARTORI, Giovanni, **Teoría de la Democracia 1el debate contemporáneo**, Alianza Editorial Mexicana, primera reimpresión, México, 1989, p. 41

comprende el de democracia electoral, pero lo inverso no es cierto”.¹⁵

En las democracias occidentales, las elecciones constituyen un elemento de participación ciudadana y un mecanismo de legitimación de los representantes del pueblo, pues los gobiernos emanados de la competencia electoral son caracterizados como democráticos y legítimos.

La promoción de los derechos humanos y las elecciones como valores que dan sustento a la democracia adquieren presencia en el Derecho Internacional en la segunda mitad del S. XX. Siendo los textos más significativos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DHDU) firmada en 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966.

El sufragio universal y las elecciones cobran relevancia en el proceso democratizador que se da a partir de la década de los setenta y que se caracteriza por poner en la mesa del debate el desarrollo de elecciones bajo un sistema de partidos plural y en un sistema electoral que garantice la competencia, es decir, acordes al modelo democrático liberal.

Como se aprecia en el cuadro I, los artículos 21 de la DUDH; el 23 de la CADH y el 25 de PIDCP reconocen a la democracia representativa como una forma legal de acceder al poder. De este modo, las elecciones y el sufragio constituyen mecanismos institucionalizados que toda persona tiene para ejercer sus derechos políticos como, el derecho a votar y ser votado, así como a participar en la dirección de los asuntos públicos.

¹⁵ SARTORI, op. cit., p. 150.

Cabe mencionar que las elecciones sólo constituyen un medio de participación ciudadana, pero no el único, actualmente existen diversos medios de participación con los que las personas pueden evaluar a sus gobernantes, o bien legitimar su apoyo, como los referéndum, los plebiscitos, las consultas ciudadanas, así como también existen mecanismos de organización y vigilancia ciudadana en las acciones gobierno a través de ejercicios de contraloría social que realizan diversas organizaciones no gubernamentales involucradas en el desarrollo de los procesos políticos y en acciones de observación electoral en los países.

Cuadro I. Derecho Internacional sobre los derechos políticos

Legislación internacional	Artículo
Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948 (DHDU)	<p>Artículo 21.</p> <p>a) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos;</p> <p>b) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país;</p> <p>c) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.</p>
Convención Americana sobre Derechos Humanos 1969 (CADH)	<p>Artículo 23. Derechos Políticos</p> <p>1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <p>a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</p> <p>b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y</p> <p>c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p> <p>2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.</p>
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 1966 (PIDCP)	<p>Artículo 25.</p> <p>Todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <p>a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</p> <p>b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;</p> <p>c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p>

Fuente: elaboración propia con datos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La democracia representativa, en palabras de Norberto Bobbio, es una forma de gobierno que realizan en “deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin”.¹⁶

A partir del Derecho Internacional señalado en el cuadro I, de la definición de Bobbio, y de Sartori podemos señalar que algunas de las características de la democracia representativa son:

- a) Los derechos políticos: derecho de toda persona a votar y ser votado mediante el sufragio universal y secreto;
- b) Las elecciones: El proceso electoral debe ser libre, autentico, periódico y en términos de competencia.

Es decir, toda persona tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos de su país directamente o mediante sus representantes. En la práctica, el concepto de democracia representativa hace hincapié a las elecciones y al sufragio como medios para la transición de un gobierno a otro. Sin embargo, como ya se mencionó las elecciones representan una técnica que no es exclusiva de los sistemas democráticos, pues existieron regímenes totalitarios o autoritarios, como el caso mexicano (como se verá en el capítulo III y IV), en que las elecciones representaron una constante, sin que ello garantizará una alternancia política en el país durante siete décadas.

“La idea general de la importancia de las elecciones se refleja aproximadamente, en la definición siguiente: las elecciones representan el método democrático para designar a los representantes del pueblo. Las elecciones “tal vez sean lo más aproximado al control del gobierno por el

¹⁶FONSECA Ramos, Dulce Marti. “*El derecho de voto en México: tema fundamental de la democracia electoral*”, en **El derecho de voto en México: tema fundamental de la democracia electoral**, Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho)-UNAM, Facultad de Derecho, 2007, p.13.

pueblo que se pueda alcanzar en la moderna sociedad industrializada de masas móviles”.¹⁷

Así, las elecciones pueden adquirir una función legitimadora de gobiernos autoritarios o totalitarios, o bien, un medio para garantizar la transición de un gobierno a otro. Ideólogos democráticos reconocen que una de las disyuntivas sobre el desarrollo de las elecciones en los sistemas políticos totalitarios, autoritarios o democráticos radica en la presencia de un sistema de partidos que brinden la oportunidad a los ciudadanos de elegir entre dos o más opciones, “el procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las personas gobernados por ellos”.¹⁸

A mediados del siglo XX, la Observación Electoral cobró gran impacto en el escenario internacional como un medio para legitimar el desarrollo de elecciones en los países africanos en proceso de descolonización y en el proceso de transición democrática en América Latina que garantizara los elementos mencionados. En palabras de Huntington, la tercera ola democratizadora surge con:

“el impulso democrático [...] a partir de 1974. En los quince años que siguieron, aproximadamente 30 países reemplazaron regímenes autoritarios por sistemas democráticos, a lo largo de Europa, Asia y América Latina. El primer escenario de esta ola fueron los países de Europa Meridional, con la caída de las dictaduras en Portugal, España y Grecia. Luego se manifestó con fuerza en América Latina, particularmente en Ecuador, Bolivia, Argentina, Uruguay, Honduras, El Salvador, Guatemala, Chile y Haití. Mientras que en 1974, nueve de los diez países sudamericanos tenían gobiernos no democráticos, en 1990

¹⁷ En NOHLEN, Dieter, “Concepto, importancia, y función de las elecciones”, en **Sistemas electorales y sistema de partidos**, México, FCE, 2004, p. 9.

¹⁸ HUNTINGTON, Samuel P., “El significado de la democracia”, en **la Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX**, Samuel P. Huntington, Paidós, Estado y Sociedad, España, p.p .19-20

la proporción se invirtió radicalmente: nueve tenían ya gobiernos democráticamente electos. Luego, la tercera ola alcanzó el mundo del bloque comunista con Hungría, Polonia, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Rumania, en las repúblicas bálticas, con el derrumbe del muro de Berlín y de la URSS”.¹⁹

Con la caída del bloque soviético aparece en la esfera internacional un nuevo debate para preservar la paz y la seguridad nacional a partir de los ideales democráticos. De ahí la importancia de la cooperación internacional en materia electoral como una práctica de las Relaciones Internacionales que busca promover a las elecciones y el ejercicio del sufragio como medios efectivos para garantizar la transición de un gobierno a otro.

“La preocupación de la comunidad de naciones por mantener la paz y seguridad internacionales ha sido una constante, por lo que se ha organizado, para que, mediante la cooperación, se asegure su consecución. En este orden de ideas, en la época pos bipolar, la importancia de la armonía democrática al interior de los estados se ha convertido en uno de los principales puntos que inspiran la cooperación entre naciones”.²⁰

En este contexto, la cooperación internacional en materia electoral amplía su impacto a un mayor número de países que buscaron establecer y adecuar sus regímenes de gobierno a las características del modelo democrático liberal. Esta investigación se enfoca en el tema de la democracia como procedimiento a la que se refiere Huntington y que a su vez consiste en el desarrollo de elecciones mediante el sufragio universal y

¹⁹ CAMPUZANO VOLPE, Felipe, **De la Guerra Fría al choque de civilizaciones: nacionalismo y milenarismo en la obra de Samuel P. Huntington**, *Argumentos* (Méx.) v.20 n.54 México may./ago. 2007.

²⁰ MORALES Bautista, Isabel Guadalupe, **La revaloración de la democracia en el nuevo orden mundial y la actividad internacional del Instituto Federal Electoral**, Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005, p. 56.

secreto, y de los mecanismos que esto implica, es decir, un sistema de partidos y un sistema electoral que garanticen la competencia en la contienda.

“En relación a la democracia como procedimiento, ésta consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas, por parte de las personas que serán gobernados por ellos. A finales de los años ochenta, el criterio de democracia basado en las elecciones libres se hizo más habitual por el aumento del control electoral por parte de grupos internacionales”.²¹

Ello ha permitido que, la sociedad internacional genere espacios de intercambio sobre experiencias, información, observación y asesoría electoral en busca del fortalecimiento de los modelos electorales y de los sistemas de partidos políticos, es decir, sobre aquellas actividades propias de la cooperación internacional en materia electoral. Atendiendo al reconocimiento y aceptación que ha logrado la observación electoral en los países dedicaremos el siguiente apartado a revisar esta etapa de la Cooperación Internacional en materia electoral.

1.3. Surgimiento de la Observación Electoral

Para contribuir a la competencia de las elecciones a las que se refiere el modelo democrático liberal se hacía evidente la necesidad de vigilar el proceso electoral a través de la presencia de actores ajenos a la contienda que respaldaran los resultados. Por ello surge en el escenario la observación electoral de carácter nacional e internacional. “La observación electoral desde la perspectiva de la sociedad se instauró para acompañar la organización de elecciones y contribuir de esa forma a las transiciones democráticas”.²²

²¹ HUNTINGTON, op. cit., p.p. 19-21.

²² BONEO, Horacio, CARRILLO, Manuel y VALVERDE, Ricardo, “La observación (internacional y nacional) de las elecciones”, en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, THOMPSON, José y OROZCO, José de Jesús (coord.), **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, FCE, México, 2007, p. 1073.

Con esto se pretendía evitar el fraude electoral y la continuidad de gobiernos autoritarios. Esta práctica cobra mayor relevancia después de la Segunda Guerra Mundial, sobretodo en dos periodos, en el periodo de descolonización del continente africano (1950-1960) cuando la Organización de las Naciones Unidas alcanza cerca de 30 misiones de observación electoral, y en el proceso de transición democrática en América Latina (1970-1990) en donde las elecciones se caracterizaron por realizarse en el contexto de regímenes autoritarios. Lo anterior, sin menoscabo de esfuerzos de observación electoral realizados casi un siglo previo.

“las primeras elecciones sujetas a la observación internacional fueron las realizadas en 1857 en Moldavia y Valaquia, organizadas bajo la supervisión de una Comisión integrada por representantes de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia y Turquía”,²³

La cooperación internacional en materia electoral que desarrollan actualmente diversas organizaciones especializadas en el tema y que diverge de la observación electoral en su campo de acción, se caracteriza por no centrar su objetivo en la legitimación de las elecciones, sino que lo amplía al fortalecimiento de las técnicas, sistemas y procedimientos electorales.

Actualmente la definición de Observación Electoral mejor aceptada por organizaciones dedicadas a temas electorales es la difundida por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, de aquí en adelante IDEA Internacional, que la define como:

“la recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de ese proceso, a partir de datos recogidos por personas u

²³ BONEO, op. cit., p. 1075.

organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo”.²⁴

En síntesis, la Cooperación Internacional en materia electoral retoma las actividades enfocadas al fortalecimiento de los procesos electorales en cada uno de los países, sin embargo, más allá de evaluar y legitimar el desarrollo de éstos, pretende contribuir a la evolución y fortalecimiento de los temas electorales de interés coyuntural en el escenario internacional y en los intereses particulares de cada uno de los países.

1.4. La Cooperación Internacional en materia electoral: concepto y evolución histórica

A partir de la clasificación que realiza Manuel Carrillo, titular de la coordinación de asuntos internacionales del IFE, podemos definir a la cooperación internacional en materia electoral como la práctica que desarrollan operadores de órganos electorales, actores políticos, sociedad civil, organizaciones internacionales y académicos de diversos países, con el objetivo de fortalecer el funcionamiento de las instituciones electorales, el sistema de partidos políticos, el sistema de gobierno y los regímenes electorales, en vísperas de contribuir a la transparencia y libertad en el desarrollo de las elecciones y sus resultados.

Inicialmente esta práctica que surgió en el escenario internacional tuvo como objetivo contribuir a generar condiciones de transparencia y equidad en el desarrollo de las elecciones en países que transitaban hacia su independencia como lo fue el caso del continente africano (1950-1960), mientras que en América Latina (1970-1990) se buscaba poner fin al periodo de las dictaduras²⁵.

Con la desintegración del bloque soviético, el ideal democrático como forma de gobierno a nivel mundial gana mayor aceptación, a la par de la cooperación

²⁴ BONEO, op. cit., p. 1073.

²⁵ CARRILLO, Manuel, “Cooperación Internacional” en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, THOMPSON, José y OROZCO, José de Jesús (coord.), **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, FCE, México, 2007, P.P. 84-106.

internacional para el Desarrollo como una práctica de interés geopolítico en el escenario internacional.

“paralelamente a la práctica tradicional de la cooperación internacional para [al] el desarrollo (es decir la que procura atender la pobreza, el deterioro medio ambiental, la transferencia de tecnología, etc.) se inicia el fomento de la denominada *cooperación internacional para el desarrollo institucional*, la cual tiene como propósito el coadyuvar a los Estados receptores en su proceso democrático y de buena gestión de sus asuntos públicos y, con este sustento, complementar y maximizar los apoyos provenientes de la citada colaboración tradicional”.²⁶

Si bien trasciende los objetivos de esta investigación no podemos dejar de lado que en este periodo los países industrializados condicionaban la cooperación para el desarrollo al respeto de los derechos humanos y los regímenes democráticos. Así podemos señalar que la dinámica internacional de la década de los noventa fue favorecedora al sistema capitalista y a los países industrializados que lograron consolidar al régimen democrático como forma de gobierno.

“la democracia pasa a ser simplemente la organización política propia del capitalismo, mientras que éste es concebido como el único régimen económico congruente con las necesidades de un Estado democrático”.²⁷

²⁶ PRADO LALLANDE, Juan Pablo, “Algunos factores que intervienen en la dinámica y el impacto de la condicionalidad política de la ayuda internacional”, en **La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: Las sanciones a la ayuda internacional**, Universidad Complutense, Madrid, 2006, p. 247.

²⁷ Milton Friedman en ARREDONDO Ramírez, María Estela, “El discurso de la democracia representativa: concretización paradójica entre el discurso político del capital y el democrático”, “El reciente proceso de expansión de los regímenes liberal democráticos”, “Democracia representativa” en **El discurso estatal, el discurso democrático :claves para el análisis de las transformaciones del discurso electoral en México**, Tesis Doctorado (Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 87.

La práctica de Cooperación Internacional en materia electoral que se da a partir de la segunda mitad del Siglo XX cobra importancia porque logra colocarse y formar parte de la transición de diversos procesos históricos a nivel mundial. Dichos procesos son la descolonización de África, la democratización en América Latina, y la caída del bloque soviético. En el esquema 1 se muestran las cuatro etapas a las que se hace referencia en el artículo de Manuel Carrillo²⁸.

Esquema 1. Etapas de la Cooperación Internacional en Materia Electoral

COOPERACIÓN EN MATERIA ELECTORAL	Etapas	Temas
	1era Etapa: Proceso de descolonización en África (1950-1970)	Observación Electoral
	2da Etapa: Transición democrática en AL (1970-1990)	Observación Electoral Mecanismos de cooperación e intercambio electoral
	3era Etapa: Desintegración del Bloque Soviético (1990-2000)	Fortalecimiento Institucional Condiciones de la competencia electoral
	4ta Etapa: (2000-)	Calidad de las elecciones Costo de las elecciones Justicia Electoral

Fuente: elaboración propia con datos de CARRILLO, Manuel, "Cooperación Internacional" en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, THOMPSON, José y OROZCO, José de Jesús (coord.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, FCE, México, 2007.

Enseguida se recopilan las características de cada una de las etapas que se muestran en el esquema previo, así como también se atiende brevemente la incorporación de México a esta práctica:

I. Primera Etapa (1950-1970)

El proceso de descolonización en el continente africano es conocido como la primera etapa de la Cooperación Internacional. En general, en este periodo hace referencia a

²⁸ CARRILLO, Manuel, op. cit

las misiones de observación electoral que brindó la ONU a los países africanos para el desarrollo de elecciones, referéndum y plebiscitos, en sus procesos de independencia. Como ya se mencionó en este periodo la actuación de la cooperación en materia electoral se centró únicamente en su papel legitimador de los procesos electorales, como una forma de garantizar la transición de manera pacífica²⁹.

II. Segunda Etapa (1970-1990)

La transición democrática en América Latina representa la segunda etapa de cooperación internacional en la materia. Durante este periodo diversos países de la región realizaron elecciones con el objetivo de poner fin al periodo de dictaduras. La observación electoral desempeñó el papel de legitimador de las elecciones, como un medio para transitar hacia un nuevo gobierno. Además se inició un proceso de especialización y capacitación de órganos electorales en temas relacionados con la infraestructura electoral (padrón electoral, registro electoral, material electoral y capacitación electoral). En esta etapa se logró una mayor pluralidad de actores, con la inclusión de académicos, líderes de opinión e integrantes de órganos electorales en la discusión de temas relacionados con las elecciones.³⁰

Este periodo se caracteriza por: i) la participación de la Organización de Estados Americanos (de aquí en adelante OEA) en cerca de 20 misiones de observación electoral en América Latina, ii) se comienza a hablar de la justicia electoral como una forma para garantizar el respeto de los derechos políticos; y iii) por la creación de mecanismos de cooperación e intercambio, por ejemplo:

- En 1980 la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA crea al Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH); y en 1990 la Asamblea General de la OEA crea a la Unidad para la Promoción de la Democracia

²⁹ CARRILLO, Manuel, op. cit

³⁰ CARRILLO, Manuel, op. cit

- A su vez el IIDH crea en 1983 al Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)
- En 1985 CAPEL colabora en la creación de la asociación de organismos centroamericanos (Protocolo de Tikal) y en 1989 en el de Sudamérica (Protocolo de Quito)
- En 1991, estas asociaciones, a su vez, crean la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

Con esto, se sientan los antecedentes de la cooperación internacional electoral que surge en las últimas dos décadas del S. XX en la región y que continúan vigentes hoy en día.

III. Tercera etapa (1990-2000)

La tercera etapa de la cooperación electoral se ubica en el término de la Guerra Fría entre países y organizaciones internacionales que buscan el fortalecimiento institucional se amplía el campo de acción de la observación electoral a antes, durante y después del proceso electoral, así como también se incorpora el uso de la tecnología en los procesos electorales a través del voto electrónico. En este periodo se da un proceso de apertura para la integración de los países de Europa del Este a la Unión Europea, es decir de los países que formaban parte del bloque soviético. Mientras que en América latina se incorporaba el tema de las condiciones de la competencia como parte de la agenda electoral, específicamente, al tema de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación y sus formas de financiamiento.

En este contexto, el sistema electoral mexicano reconoce la figura del observador nacional en 1993 y del visitante extranjero, un año más tarde. México vivió en un sistema de partido predominante que permitió construir una política internacional de índole proteccionista. El reconocimiento de la observación nacional e internacional se ubica en esta etapa de la cooperación, mientras que el tema de financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación representa un aporte

reciente en el contexto de la reforma electoral de años posteriores en nuestro país, 2007-2008.

En la década de los noventa surge el interés de los países de América Latina por conocer diversas modalidades de financiamiento que permitieran fortalecer a los partidos políticos, además, se amplía el término de justicia electoral al de delito electoral. Debido al contexto internacional y ante la demanda de la sociedad internacional, en 1991 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) crea la Unidad de Asistencia Electoral, y en 1995 surge el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (por sus siglas en inglés IDEA Internacional).

Paralelamente, el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE) comienzan a fomentar los procesos electorales como una vía para la transición gubernamental, incluso, se establecen las elecciones periódicas como un criterio para el acceso de los países de Europa del Este a la Unión Europea. En el seno de la OSCE se establece la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH).

IV. Cuarta etapa (2000-2010)

La última etapa hace referencia a la calidad, al costo de las elecciones y a la justicia electoral. Con el fin de generar calidad en el desarrollo institucional y en el fortalecimiento de los órganos y métodos electorales de los países que han transitado hacia regímenes democráticos a lo largo del siglo previo, y que contemplan temas relacionados con el financiamiento de los partidos políticos y el papel de los medios de comunicación; educación cívica; régimen electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno es decir, se busca la perfección y adaptación de estos modelos a las nuevas realidades propias de cada uno de los países.

En busca del fortalecimiento de los partidos políticos se comienza a hablar de temas tales como, finanzas de los partidos, la calidad de las campañas políticas, la

transparencia de las finanzas, las agendas de gobierno y la gobernabilidad democrática.³¹

Retomando lo anterior, podemos mencionar que la cooperación internacional en materia electoral que se viene perfilando desde el S. XX y en lo que va del S. XXI ha sido dotada de infraestructura propia hasta lograr una mayor presencia como una práctica de las Relaciones Internacionales.

³¹ CARRILLO, Manuel, op. cit

2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA ELECTORAL DESDE SUS DISTINTOS ACTORES

Sin intención de profundizar en mayores detalles en este apartado nos referiremos a la promoción de las elecciones y el sufragio, como valores humanos característicos del modelo democrático liberal, desde la perspectiva de cuatro actores internacionales: Estados Unidos, la Organización de Naciones Unidas, la Unión Europea y la región de América Latina, estos ejemplos forman parte de lo que ya hemos señalado como etapas de la cooperación internacional en materia electoral y dan pauta a la creación e incorporación de diversas organizaciones internacionales en el tema.

En esta sección se hace una breve recapitulación de la forma en que estos actores han dado promoción e incorporado a la democracia como una forma de gobierno aceptada y promovida a nivel mundial, es decir, sólo pretende recapitular la promoción de las elecciones y el sufragio.

2.1. El papel de las Naciones Unidas (ONU)

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y paralelamente a las actividades efectuadas por Estados Unidos para hacer frente al comunismo, surge en 1945 la Organización de Naciones Unidas (ONU) –sucesora a la Liga de Naciones- como una organización intergubernamental que se caracterizó por su interés en restablecer la paz y el orden mundial, ante la amenaza de una guerra nuclear y de conflictos regionales.

Esta organización reconoce a la democracia como forma de gobierno aceptada internacionalmente y en su carta constitutiva hace referencia a la igualdad de las personas y a la cooperación como elementos para dirimir las controversias y promover la democracia a nivel mundial mediante la cooperación.

“la igualdad de las personas y al reconocimiento de la cooperación internacional como un instrumento para dirimir las diferencias entre

naciones, en temas de carácter político, económico, social, cultural, 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”.³²

Con la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en 1948 la ONU refrenda la promoción del modelo democrático liberal a partir de la promoción de los derechos políticos como, el derecho a votar y ser votado consagrado en el artículo 21 de la misma declaración. Dicho reconocimiento legal ha facultado a la ONU para participar en la promoción de la democratización a nivel mundial.

Más misiones de observación dirigidas por la ONU en el proceso de independencia de los países africanos forman parte de la primera etapa de la cooperación internacional en materia electoral, como lo menciona Manuel Carrillo y su participación se ubica en el periodo de descolonización del continente africano que va de 1956 a 1960. Las actividades desarrolladas por las Naciones Unidas consisten en asesoría, asistencia y supervisión de los resultados de los procesos electorales.

En el seno de las Naciones Unidas se creó el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como el órgano especializado en atender temas relacionados con la gobernabilidad democrática en los países miembros. Su principal función es brindar información y recursos a los países interesados en fortalecer a la democracia representativa como forma de gobierno. Los principales objetivos de este programa se enumeran así:

- “Ayudar a los países a fortalecer sus sistemas electorales y legislativos
- Mejorar el acceso a la justicia y a la administración pública y

³² Página Oficial de la ONU. <http://www.un.org/es/>

- Desarrollar una mayor capacidad para ofrecer los servicios básicos a los que más los necesitan”.³³

El PNUD está presente en 198 países del mundo en donde establece asociaciones que buscan promover la participación ciudadana y el desarrollo humano. Con México el PNUD colabora desde la década de los noventa con el reconocimiento de la figura del observador nacional con la reforma electoral de 1993 mediante actividades de asistencia técnica relacionadas con la distribución y aprobación de los proyectos aprobados por el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral, -sistema financiero impulsado desde 1994 para que organizaciones de la sociedad civil realicen actividades de observación electoral en las elecciones federales.

2.2. La cooperación internacional en materia electoral en América Latina

América Latina se vio influenciada por el proceso de transición democrática, a lo que Samuel Huntington denominó *la tercera ola democratizadora*, entendida como la etapa en la que,

“un mayor número de países transitan desde los regímenes autoritarios hacia uno democrático en relación con la cantidad de naciones que desde la *democracia* experimentan un retorno al *autoritarismo*, dando como resultado este proceso un valor neto favorable a la *democratización*”.³⁴

Como parte de los esfuerzos desde la región para fortalecer la presencia de regímenes democráticos, en 1985 integrantes de órganos electorales de Centroamérica y el Caribe reconocieron a la democracia representativa como una forma de gobierno, mediante la firma del protocolo de Tikal. Así, este mecanismo de cooperación refrenda la promoción de valores como “la cooperación internacional en materia electoral y el fomento de los derechos políticos”, como se señala enseguida.

³³ Página Oficial PNUD. <http://www.undp.org/spanish/temas/gobernabilidad.shtml> (consultada en 2009)

³⁴ ROVIRA MAS, J.: “Elecciones y Democracia en Centroamérica y República Dominicana: Un análisis introductorio”, en Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores), **Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991: Una tarea inconclusa**, IIDH-CAPEL, San José, 1992, p.p. 1-22.

- "Fomentar la cooperación internacional para promover la democracia representativa
- Fomentar el voto libre, universal y secreto, y sistemas electorales eficientes y puros" en los países en ella representados
- Procurar la consulta recíproca de cualquier problema relacionado con el proceso electoral".³⁵

Cuatro años después, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) promovió una asociación análoga para la región de América del Sur, conduciendo a la firma del *Protocolo de Quito*, que crea la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela. Tanto el Protocolo de Tikal como el de Quito destacan como sus principales objetivos:

- "Intercambiar observación recíproca en las elecciones
- Fomentar un régimen consultivo internacional que permita el perfeccionamiento de los procesos electorales y la promoción de la democracia "representativa" como forma de gobierno en la región".³⁶

Ambos protocolos dieron pauta en 1991 a la creación de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (UNIORE), que refrenda esta práctica. Manuel Carrillo reconoce que la Cooperación Internacional en la materia

"ha logrado grandes avances en el fomento de la participación ciudadana a través de la instauración de instituciones encargadas de organizar los procesos electorales al interior de cada uno de estos países, los cuales a su vez también se han interesado en promover esta actividad a nivel internacional. Con base en ello se han desarrollado mecanismos de cooperación que buscan el intercambio de experiencias y documentos, y la organización de eventos en los que se llevan a cabo debates que sirven

³⁵ En Acta constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe.

³⁶ Acta constitutiva del protocolo de Tikal, 16/07/1999; Acta constitutiva del protocolo de Quito, 21/09/1989.

como antecedente o, en su caso, como ejemplo a otros países que se encuentran interesados en el fortalecimiento de los procesos electorales”.³⁷

Es así como esta práctica ha logrado el involucramiento de organismos internacionales, académicos, organizaciones civiles, fundaciones, legisladores y miembros de órganos electorales de los diversos países interesados en conocer e intercambiar información sobre temas relacionados con el desarrollo de las elecciones, en donde la temática varía de una región a otra y de un periodo a otro.

En síntesis, a través de estos mecanismos se ha logrado ampliar en el continente americano la presencia de este tipo de cooperación, que permitió en los ochenta realizar cerca de treinta elecciones presidenciales, entre 1988 y 1991, como menciona Sonia Picado:

“en este periodo la región se caracteriza porque ofrece un contexto político totalmente distinto a la cuestión de los derechos humanos, las elecciones y la democracia, del que existía en la región en la década de los ochenta”.³⁸

Además la promoción de los derechos políticos y civiles como valores impulsados por la teoría democrática liberal gana aceptación por parte de los actores involucrados.

2.3. La perspectiva de los Estados Unidos en el fomento de la cooperación

Respecto a los Estados Unidos (EU) podemos señalar que desde principios del siglo XX su política exterior comienza a tener impacto en el ámbito internacional con respecto

³⁷ CARRILLO, Manuel, “Cooperación Internacional” en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, THOMPSON, José y OROZCO, José de Jesús (coord.), **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, FCE, México, 2007, p. 85

³⁸ PICADO, Sonia, “Elecciones y Democracia en América Latina 1988 – 1991” en ZOVATTO, Daniel, **Una tarea Inconclusa. Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991**, IIDH/CAPEL, 1992, p. 11.

*Antigua Barbuda, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Santa Lucía.

a la promoción de los derechos humanos y los valores democráticos, debido a la coyuntura de la Primera y la Segunda Guerras Mundiales.

“Sus acciones de política exterior se centraron en la creación de instituciones públicas y privadas que hicieran frente al bloque comunista. Sin embargo fue hasta la Segunda Guerra Mundial cuando EU incorpora a la democracia como uno de los principales objetivos de su política exterior”.³⁹

En este periodo EU instrumentó el Plan Marshall (1947) con el que transfieren recursos económicos para la reconstrucción de Europa tras la devastación causada por la Segunda Guerra Mundial. Esta política se caracteriza por la transferencia permanente de recursos económicos, cuyo objetivo fue ligar a los Estados europeos en el bloque capitalista y así consumir la hegemonía mundial de Estados Unidos (discurso democrático y política neoliberal).

Si bien el Plan Marshall fue justificado por EU como un programa económico con el objetivo de reconstruir Europa, en la práctica fueron evidentes sus intereses económicos y políticos. Este instrumento le dio un margen de maniobra al bloque

³⁹ “En 1940 Roosevelt proponía convertir a Estados Unidos en un arsenal para la democracia; en 1947 Truman enunciaba los requisitos para ser considerado como una democracia; en 1961 Kennedy lanzó su Alianza para el Progreso con el objetivo de demostrar que “el mejor modo para alcanzar el progreso económico y una sólida justicia consiste en que hombres libres trabajen dentro del marco de instituciones democráticas”; la defensa de los derechos humanos y de la democracia era el principal objetivo de la política exterior de Carter; en los 80’s Reagan anunciaba la cruzada por la democracia; en la década de los noventa Clinton declara como uno de los objetivos de su política exterior a la democracia”. En FERNÁNDEZ Liesa, Carlos R., “Democracia y desarrollo en el reordenamiento internacional” en MARIÑO Menéndez, Fernando y FERNÁNDEZ Liesa, Carlos R. (coord.), **El desarrollo y la cooperación internacional**, Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997, p.p. 202-204.

“En la administración de George Bush, en el documento Estrategia de Seguridad nacional de Estados Unidos se reafirma la “gran misión liberadora del país” que comanda el orden mundial capitalista: “la política de EU es buscar y apoyar a los movimientos e instituciones democráticas en cada nación y cultura, con el objetivo de acabar con la tiranía en nuestro mundo”. ARREDONDO Ramírez, María Estela, “El discurso de la democracia representativa: concretización paradójica entre el discurso político del capital y el democrático”, “El reciente proceso de expansión de los regímenes liberal democráticos”, “Democracia representativa” en **El discurso estatal, el discurso democrático :claves para el análisis de las transformaciones del discurso electoral en México**, Tesis Doctorado (Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, p. 87.

capitalista para imponer el sistema democrático como forma de gobierno y el libre mercado como modelo económico en los países interesados en obtener subsidios.

El Presidente Harry S. Truman estableció cuáles eran los requisitos para ser considerado como un país democrático

- a) la existencia de un respeto a la voluntad de la mayoría
- b) el funcionamiento de instituciones libres y de un gobierno representativo
- c) que posea libre sufragio
- d) que existan garantías para las libertades individuales
- e) libertad de palabra y culto y ausencia de represión política”.⁴⁰

Los requisitos señalados por el Presidente Truman adquirieron mayor impacto en los países de Europa Occidental, mientras que Europa del Este quedó integrada al bloque comunista. EU ha venido consolidando su política basada en la experiencia del libre mercado y de la propagación de los derechos humanos, en especial de los valores democráticos a nivel mundial.

2.4. Unión Europea

En esta sección se revisa de manera ilustrativa el caso de la Unión Europea, como un ejemplo de las formas en la que la sociedad internacional promueve la transferencia de la democracia y los derechos humanos. La Unión Europea destaca por su apertura para la integración a los países de Europa del Este que estén dispuestos a asumir estándares democráticos y de liberación económica.

⁴⁰ LAVÍN de la Cavada, José María, **Democratización y cooperación electoral: el caso del Instituto Federal Electoral**, Tesis de Maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora: Universidad Rey Juan Carlos, México, 2002.

Inicialmente este organismo se conformó por 6 estados europeos en el año de 1952 (Bélgica, República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos), a partir de entonces se han ido incorporando paulatinamente nuevos miembros, actualmente se encuentra integrada por 27 países que se han adaptado a los criterios mencionados.

Con la caída del Muro de Berlín, la desintegración de la Unión soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia, la UE abrió la posibilidad de una nueva ampliación de la Unión Europea, en esta ocasión hacia los países de Europa del Este. Esta ampliación destaca por la llegada de un número inusitado de países (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, República Checa), que en su mayoría pertenecieron al extinto bloque soviético, ocho de diez.

En el Consejo Europeo de Niza de diciembre del 2000 se acordó mediante la Declaración sobre el futuro de la Unión que con la ratificación del Tratado de Niza la Unión Europea habrá completado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de los nuevos Estados Miembros.

“Los diez Estados miembros que se incorporaron a la Unión el 1 de mayo de 2004 negociaron periodos transitorios. Éstos figuran en el apartado *Libre circulación de capitales* en los anexos de sus respectivos Tratados de Adhesión”.⁴¹

En 2007, Bulgaria y Rumania se integraron a la Unión Europea. Los países miembros de la Unión Europea firmaron en el mismo año el Tratado de Lisboa que busca adaptar las instituciones de la Unión a las nuevas necesidades de los 27 miembros, además de considerar el nuevo contexto mundial. Este tratado entró en vigor en diciembre del 2009, una vez ratificado por los miembros.

⁴¹ Edit Antal, “¿Regreso a Europa? Europa Central y del Este después de la Guerra Fría”, en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (coords.), **Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales**, UNAM/UQROO/Plaza y Valdés, México, 2000, p.p. 396-397.

“El Tratado de Lisboa establece qué puede y no puede hacer la UE, y qué medios puede utilizar. Modifica la estructura de las instituciones europeas y sus métodos de trabajo, para que puedan dar mejor servicio a la democracia y a los valores fundamentales de la Unión”⁴².

Como se aprecia, el Tratado de Lisboa reitera el valor democrático como forma de gobierno de los países miembros.

En términos generales, podemos definir a la cooperación internacional en materia electoral como el esfuerzo conjunto que desarrollan diversos actores de la comunidad internacional en busca de la propagación y fortalecimiento de la democracia representativa como forma de gobierno aceptada e impulsada a nivel mundial.

El desarrollo de elecciones adquiere connotaciones diferentes de acuerdo con el contexto político, social e ideológico en el que se desarrollen, por lo que tratar de generalizar estándares podrían resultar una aberración. Con base en la historia se han apreciado sucesos históricos en los que Estados Unidos aludiendo a la violación de estos mecanismos y bajo el discurso democrático ha violado la soberanía de las naciones e inmiscuido en los asuntos internos de los países (caso Irak).

Reconocemos que la cooperación internacional puede resultar un arma de doble filo, por un lado, podría mostrar efectivamente un esfuerzo de las naciones para establecer mecanismos de cooperación que contribuyan a mejorar sus sistemas de gobierno, y por otro lado, puede servir de herramienta para la intromisión de países externos en los asuntos internos de las naciones. Por ello el interés de precisar las características de la cooperación, entendida como “la acción de obrar conjuntamente en busca de un fin común”⁴³, es decir en estricto apego al respeto de la soberanía de los países interesados en la instauración de las prácticas democráticas.

⁴² Tratado de Lisboa. http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_es.htm

⁴³ Real Academia Española (RAE), op. cit.

En el siguiente capítulo se abordarán las características de las organizaciones internacionales que promueven la cooperación internacional en materia electoral a nivel mundial.

CAPÍTULO II.

ANTECEDENTES DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN MATERIA ELECTORAL

Este capítulo tiene como objetivo señalar las características generales de las organizaciones internacionales como actores involucrados en la promoción de las elecciones y del sufragio, y del fortalecimiento de los sistemas electorales y sistemas de gobierno en los países que permitan generar estándares de competencia en la contienda acordes a la teoría democrática liberal.

Se aborda la evolución de las organizaciones internacionales como actores que surgen por los esfuerzos de cooperación entre dos o más países de la comunidad internacional. Estos esfuerzos pueden ser a través de mecanismos de cooperación e integración sin embargo, en esta investigación se atiende a los organismos intergubernamentales que brindan acciones de cooperación en materia electoral.

El capítulo se divide en dos secciones, en la primera parte se aborda la evolución, concepto y características de las organizaciones internacionales. En un segundo momento, se hace mención a las organizaciones intergubernamentales que promueven las prácticas electorales en el ámbito internacional, como es el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), organización que desarrolla esta práctica en México desde el año 2002.

En la segunda parte se aborda de manera general diversos actos de cooperación electoral que brindan los organismos internacionales en temas como la observación electoral y la asistencia electoral, así como las actividades relacionadas con el voto en

el extranjero. Se hace énfasis en la asistencia electoral que brinda organizaciones intergubernamentales como IDEA Internacional.

2.1. Evolución de las Organizaciones Internacionales

Desde la antigüedad las comunidades sociales fueron capaces de desarrollar relaciones de cooperación entre sí mismas que al rebasar sus capacidades y ámbitos de influencia las llevaron a buscar formas de institucionalización en el ámbito internacional. Su concepto actual es consecuencia de la dinámica relacional entre diversos actores (Estados) que hacen necesario el surgimiento de estos organismos en el escenario internacional.

“Como toda noción, la de organización internacional es evolutiva. Aunque los intentos de cooperación institucional intercomunitaria pueden ser reconstruidos hasta en los tiempos más remotos, la noción contemporánea de organización internacional es de origen reciente. En sus contornos actuales es el resultado de una rápida evolución de los acontecimientos y de las ideas desde comienzos del siglo XIX”.⁴⁴

Sin intención de realizar un análisis exhaustivo sobre la evolución de la organización internacional, el cuadro II muestra brevemente los periodos por los que ha transitado en su desarrollo, hasta consolidarse en una dinámica relacional entre Estados como la conocemos actualmente. Esta evolución puede integrarse, en términos generales, en cuatro etapas: las asambleas; la Grecia Clásica (anfitionías y simmaquías); la edad media y el Estado Moderno.

⁴⁴ CALDUCH Cervera, Rafael, “Teoría General de la Organización Internacional”, en **Relaciones Internacionales**, Ediciones Ciencias Sociales, S.A., Madrid, 1991, p.165

Cuadro II. Evolución de la organización internacional

Etapas	Descripción
Asambleas	“Celebradas periódicamente por los pequeños estados y reinos chinos, durante los siglos VII al V a. de C., estimulados por la permanente amenaza que para su independencia ejercía el poder hegemónico del reino de Chu.
Grecia Clásica	<p>Comprendían dos tipos de instituciones fundamentales: las anfitionías y las simmaquías.</p> <p>Las anfitionías eran unos consejos o patronatos creados por diversas “polis” (ciudades-Estado) griegas que compartían y frecuentaban los cultos religiosos en santuarios o templos erigidos o sufragados conjuntamente. Tales consejos o anfitionías eran dirigidos por la “polis” hegemónica, y tenían como misión primordial actuar como órganos arbitrales para resolver sus conflictos o diferencias al amparo de la autoridad que les confería la comunidad religiosa entre sus miembros.</p> <p>Las simmaquías o ligas, constituían auténticas alianzas político-militares que, bajo la dirección de una polis hegemónica, garantizaban la defensa común de todos sus miembros, frente a la amenaza procedente de otras simmaquías o ante el peligro de los grandes imperios mesopotámicos.</p>
Edad Media	Durante la edad Media, se desarrollaron en Europa algunas fórmulas de organización particulares. Así, por ejemplo, se crearon grupos o sociedades internacionales de inspiración político-religiosa, eran las órdenes militares, como la de los Caballeros Teutones, surgidas al amparo de las luchas entre la Cristiandad y el Islam, y fomentadas por el espíritu de las cruzadas.
Estado Moderno	El auge del Estado moderno eclipsó parcialmente los proyectos de organización internacional durante los Siglos XV y XVI, la propia consolidación del equilibrio de poder en el sistema de estados europeos contribuyó a estimular en los siglos posteriores, la formulación de nuevos proyectos y modelos organizativos de las relaciones interestatales en los que destaca la plasmación de una aspiración a establecer un orden internacional regido por instituciones y poderes, a imagen y semejanza de los del Estado, al tiempo que las viejas aspiraciones medievales, a alcanzar una proyección universal de los poderes del Imperio y del Papado, van cayendo, progresivamente, en desuso”.

Fuente: Con datos de CALDUCH Cervera, Rafael. P.p. 166-169

En las primeras tres etapas: asambleas, Grecia clásica y la edad media, este esfuerzo de organización comunitaria destaca por su carácter mediador de conflictos y por la interacción con actores de la comunidad en busca de un fin común. En el Estado Moderno, el concepto de organización internacional amplía su importancia al adquirir un estatus similar al de un Estado.

Hoy en día las organizaciones internacionales pueden ser entendidas como una dinámica relacional entre Estados que al vincularse entre sí generan relaciones de

cooperación y de diálogo, en donde cada uno de los actores reconoce la soberanía de los otros actores.

“Ideólogos del internacionalismo contemplan la estructura orgánica internacional como una traslación de las instituciones y poderes estatales al contexto internacional, ya sea de modo completo o como simple tendencia”⁴⁵.

La dinámica de las Relaciones Internacionales permite la interacción entre Estados y actores interesados en entablar relaciones de cooperación, de diálogo o de integración en el ámbito internacional. Proceso que “desde un punto de vista jurista, [...] se divide en dos líneas radicalmente diferentes en sus propósitos y métodos: la integración y la cooperación”⁴⁶, como se retoma en el siguiente apartado.

2.2. Organizaciones internacionales de Integración y de Cooperación

Las organizaciones internacionales se pueden clasificar en organizaciones de integración y organizaciones de cooperación como se verá enseguida.

Organizaciones de Integración:

Las organizaciones internacionales de integración tienen como principales características que:

“actúan acercando a los Estados miembros al hacerse cargo de algunas de sus funciones, fusionándolos en un todo compuesto en su campo de competencia. En su forma última, esta fusión resulta en la substitución de la organización, como una entidad legal, por sus miembros, al efectuar tratos con terceras partes (como en negociaciones comerciales). Concomitantemente, algunas funciones esenciales de los Estados como la legislación o las regulaciones estatutarias, serán ejercidas por los órganos de la organización para y

⁴⁵ CALDUCH, op. cit., p. 169.

⁴⁶ VIDAL Miyamoto, María del Pilar, **El concepto moderno de la organización internacional, parámetros de las relaciones internacionales**, México, 1990. p. 75

en nombre de los órganos de los Estados. Las organizaciones cuya función es la integración, poseen ciertas peculiaridades en común con los Estados, ya que tienen una población y un territorio, aun cuando sólo es desde un punto de vista estrictamente funcional”⁴⁷.

Un ejemplo de este proceso es la integración de la Unión Europea, ésta presenta características de organización supranacional a través del Parlamento Europeo en el que se integran siete grupos parlamentarios que involucran la opinión de toda la comunidad. El proceso de integración implica un esfuerzo entre diversos países de una región en busca de consolidar un órgano supranacional que lidere los intereses regionales. Este proceso, también, se caracteriza porque los Estados están dispuestos a asumir criterios mínimos de adhesión.

“Todo ciudadano de la UE tiene el derecho de ser elector del Parlamento y de votar; las elecciones tienen lugar cada cinco años; los miembros del Parlamento no sesionan en grupos nacionales sino en siete grupos políticos parlamentarios que representan todo el abanico de las diferentes posiciones de la comunidad; la presente legislación durará en vigor hasta 2014. Se reúne en Francia, Bélgica o Luxemburgo y desempeña las siguientes funciones: I) ejerce el Poder Legislativo; II) ejerce el control democrático y III) el poder sobre el presupuesto anual. Tiene un presidente a rotación”⁴⁸.

En este caso, la Comunidad Europea pide a los países cumplir con criterios tales como la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos y políticos.

Organizaciones de Cooperación:

También existen organizaciones internacionales dedicadas a las actividades de cooperación, y éstas pueden ser definidas de la siguiente manera:

⁴⁷ VIDAL, op. cit., p. 76

⁴⁸ MINZONI, Antonio, **Macroelecciones** en el Universal, 29 de noviembre de 2009.

“Tratan con los Estados (gobiernos), aunque mantienen relaciones de trabajo con ONG’s y hasta con ciudadanos u otros objetos grupos estatales directamente [...]. Su papel es fomentar y proveer la armonización y coordinación de las políticas y líneas de conducta de los Estados que la integran, en la medida en que puedan establecer tareas conjuntas. Aún cuando las organizaciones pueden por sí mismas emprender diversas operaciones usando sus propios recursos, lo hacen, en todos los casos, en cooperación con los gobiernos interesados”.⁴⁹

De acuerdo con el tema que venimos trabajando podemos señalar que la cooperación internacional en materia electoral, entendida como el conjunto de acciones que realizan actores de la comunidad internacional en busca del fortalecimiento democrático liberal, se apoya de la instauración de este tipo de organizaciones para su funcionamiento, o bien el esfuerzo de la comunidad por atender el tema da pauta a la creación de éstas. Actualmente existe una gran variedad de organizaciones internacionales, y la clasificación más aceptada por las organizaciones existentes es la que ofrece la ONU.

“La clasificación de las organizaciones internacionales más difundida y aceptada en la actualidad es la introducida por el propio texto constitutivo de la ONU que, en sus artículos 52, 53, 54, 57 y 59, hace referencia a los organismos regionales y a los organismos especializados, señalando, que estos últimos serán establecidos por acuerdos intergubernamentales”⁵⁰.

En cuanto a las organizaciones intergubernamentales, cabe mencionar que éstas son sujetos apegados al Derecho Internacional, en especial, a lo que especifica la Convención de Viena como se revisa en el apartado 2.6 de las páginas 52 y 53. Enseguida se abordarán las características de las Organizaciones Internacionales, y las Organizaciones Intergubernamentales (OIG).

⁴⁹ VIDAL, op. cit., p. 75.

⁵⁰ CALDUCH, op. cit., p. 175

2.3. Concepto de Organización Internacional

Las Organizaciones Internacionales pueden ser entendidas como “todo grupo o asociación que se extiende por encima de las fronteras de un Estado y que adopta una estructura orgánica permanente”⁵¹. Éstas surgen con el objetivo de realizar actividades que trascienden el campo de acción de los Estados y “nacen con la finalidad de complementar y trascender las limitaciones estatales y geográficas que el territorio impone a los poderes de los estados”⁵². La Organización Internacional tiene como principales particularidades las siguientes:

- a) Están integradas por miembros de diversos Estados (internacionalidad)
- b) Cuentan con una estructura orgánica permanente (recursos financieros, humanos, materiales y jurídicos que le permiten a la organización alcanzar sus objetivos de manera estable)

2.4. Características de las Organizaciones Internacionales

Las organizaciones internacionales presentan diferencias en cuanto al alcance geográfico y funcional, por la composición de sus miembros, por su ámbito de competencia (actividades) y por su capacidad jurídica. En el cuadro IV se detallan las características de cada uno de los elementos mencionados.

⁵¹ MEDINA, Manuel, “Las Organizaciones Intergubernamentales y las funciones de la organización internacional en el sistema político mundial”, **Las Organizaciones Internacionales**, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1976, p. 29.

⁵² CALDUCH, op. cit., p. 173

Cuadro III. Características de las Organizaciones Internacionales

Concepto	Característica
Alcance geográfico:	Por su carácter geográfico las organizaciones internacionales pueden clasificarse en regionales y mundiales. Existen también organizaciones de carácter regional, subregional y bilateral.
Alcance funcional:	Las organizaciones internacionales pueden ser de carácter general, de múltiples propósitos, limitados y/o específicos.
Actividades:	Se distingue entre organizaciones políticas y técnicas, generales o especializadas en (políticas, económicas, financieras, sociales, electorales, militares o culturales).
Miembros o composición:	Por las características de su composición: <ul style="list-style-type: none"> - Algunas organizaciones internacionales denominadas organizaciones intergubernamentales (OIG), tienen como miembros a los gobiernos nacionales y se constituyen mediante la firma de tratados entre los Estados (incluso admiten la categoría de miembro asociado). - Otras organizaciones internacionales denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG), están generalmente constituidas por individuos o grupos privados.
Poderes de la organización:	Se distinguen por su carácter coercitivo entre organizaciones consultivas, normativas y ejecutivas, dependiendo de su capacidad de tomar decisiones obligatorias para sus miembros y de ejecutarlas. ⁵³

Fuente: PEARSON S. Frederic y ROEMESTER J. Martin, "Relaciones Internacionales, Situación global en el Siglo XXI", 4ta edición, Mc Graw Hill, Colombia, 2000, p.p.329-369.

Las organizaciones internacionales a las que atiende esta investigación son aquellas que realizan actividades de promoción y difusión de las prácticas electorales y éstas pueden ser de carácter regional o mundial y sus resoluciones no son de carácter coercitivo, es decir, su adopción e impacto dependerá del contexto social y político en que se desarrolla. Como se ha mencionado, la práctica de cooperación internacional en materia electoral ha logrado transitar por cuatro etapas a lo largo del Siglo XX, a la vez que ha instaurado organismos internacionales especializados en el tema y de acuerdo con la clasificación de la ONU por lo general son organismos intergubernamentales.

⁵³ PEARSON S. Frederic y ROEMESTER J. Martin, **Relaciones Internacionales, Situación global en el Siglo XXI**, 4ta edición, Mc Graw Hill, Colombia, 2000, p.p.329-369.

2.5. Organismos internacionales especializados en el tema electoral

La Sociedad Internacional a través de la propagación de valores democráticos y el respeto a los derechos humanos ha logrado transitar por cuatro etapas de la cooperación internacional en materia electoral: a) legitimador de elecciones; b) transición democrática; c) fortalecimiento institucional y d) calidad en la contienda.

A lo largo de cada una de éstas se “ha logrado instaurar instituciones, estrategias, programas, documentos, y centros de investigación, que tienen como propósito la cooperación y fortalecimiento de la comunidad internacional para apoyar el proceso de democratización”.⁵⁴ Así como se han creado instituciones y mecanismos de cooperación que tienen como objetivo fortalecer el proceso electoral. Dentro de los organismos promotores de la democracia representativa como una forma de gobierno encontramos los siguientes:

- El Centro de asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL/1983/IIDH): Sus estatutos establecen que CAPEL brindará asesoría técnica electoral y promoverá las elecciones con un enfoque multidisciplinario en el continente americano, por ello, ha colaborado con órganos electorales, poderes legislativos, sociedad civil y partidos políticos⁵⁵
- IDEA Internacional (1995): Tiene como misión brindar asesoría electoral desde una perspectiva comparada en todo el mundo⁵⁶
- Unión Interparlamentaria: Organización integrada por los parlamentos de los Estados soberanos, entre sus objetivos se encuentra vigilar los derechos y libertades (acción y expresión) de los parlamentarios en las democracias en las que se encuentran en riesgo.⁵⁷

⁵⁴ CARRILLO, op. cit., p.p. 89-106.

⁵⁵ Véase: <http://www.iidh.ed.cr/capel/>

⁵⁶ Véase: <http://www.idea.int>

⁵⁷ Véase: <http://www.ipu.org/strct-e/strctr.htm>

- La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA (1994): Tiene como objetivos fortalecer las instituciones democráticas y defender el Estado de derecho democrático, entre otros⁵⁸
- El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la División de Asistencia Electoral (DAE/1992) de la ONU: La DAE es la oficina responsable de coordinar las actividades del sistema de Naciones Unidas en el campo de la asistencia electoral⁵⁹
- La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH/1991) de la OSCE: Es una organización intergubernamental que considera el tema de las elecciones libres en los países de Europa.⁶⁰

Existen gran cantidad de organismos que se han interesado por esta práctica, sin embargo, no es de nuestro interés profundizar en las características de cada uno de ellos. Aún así, en el siguiente cuadro se presenta la clasificación de un espectro más amplio de organismos internacionales dedicados al tema.

⁵⁸ Véase: <http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/EX-OR-95-6.htm>

⁵⁹ Véase: [http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/eadhome_copy\(1\).htm](http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/eadhome_copy(1).htm)

⁶⁰ Véase: <http://www.frontlinedefenders.org/es/advocacy/osce-odihhr>

Cuadro IV. Organizaciones internacionales dedicadas al tema electoral.

Clasificación	Organización	Área encargada
I. Organismos Multilaterales	ONU	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
		División de Asistencia Electoral (DAE) Adscrita al Departamento de Asuntos Políticos
	OEA	Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de la Organización de los Estados Americanos (UPD/OEA)
	OSCE	Oficina para las Instituciones Democráticas y de Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OIDDH-OSCE)
II. Asociaciones de autoridades electorales		Protocolo de Tikal
		Protocolo de Quito
		Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)
		Asociación de Funcionarios Electorales de Europa Central y del Este (ACEEEO)
		Asociación de Autoridades Electorales de Asia (AAEA)
		Asociación de Administradores de las Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda (PIANZEA)
		Asociación de Organismos Electorales del Caribe (ACEO)
		Asociación de Autoridades Electorales Africanas (AAEA)
III. Institutos Políticos		Instituto Internacional Republicano (IRI)
		Instituto Nacional Democrático para Asuntos Internacionales (NDI)
		Fundación Friedrich Naumann
		Fundación Friedrich Ebert
		Fundación Konrad Adenauer
		Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
		Fondo Nacional para la Democracia (NED)
IV. Organismos No Gubernamentales		Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)
		Comisión Internacional de Juristas (ICJ)
		Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH)
		Fundación para la Democracia Westminster (WFD)
		Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR)
		Centro Carter
V. Organismos promotores de la democracia		Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/Capel)
		IDEA Internacional
		Unión Interparlamentaria

Fuente: CARRILLO, Manuel, “Cooperación Internacional” en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, THOMPSON, José y OROZCO, José de Jesús (coord.), **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, FCE, México, 2007, p. 99.

La dinámica internacional ha logrado establecer diversas organizaciones interesadas en la promoción de las prácticas democráticas y los derechos humanos, por ello, es objetivo de esta investigación la influencia de IDEA Internacional en nuestro país en el marco de la práctica de la cooperación internacional en materia electoral, el siguiente apartado se definen las características de las organizaciones de carácter intergubernamental, categoría en la que clasifica esta organización.

2.6. Organizaciones Intergubernamentales

Las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales (OIG) tienen como principal característica que son instituciones sujetas al Derecho Internacional Público. Y son definidas como

“las organizaciones intergubernamentales poseen una relevancia jurídica internacional directa, tanto en lo relativo a su acto constitutivo como a sus normas internas y a las normas que regulan sus relaciones con otros actores internacionales, lo que las convierte en sujetos sometidos al Derecho Internacional Público; las organizaciones no gubernamentales y demás actores transnacionales gozan de una relevancia jurídica internacional indirecta, hallándose sujetas de modo inmediato o directo al derecho nacional imperante en cada uno de los Estados en los que se encuentran implantados sus diversos miembros”.⁶¹

Con base en lo anterior podemos señalar que las principales características de estas organizaciones son las siguientes:

- Están constituidas por voluntad de varios Estados mediante un tratado
- Se integran por representantes gubernamentales
- Gozan de personalidad y capacidad jurídica propia

⁶¹ CALDUCH, *op. cit.*, p. 174.

- Poseen una estructura orgánica permanente
- Se rigen por el Derecho Internacional Público.

Los estatutos constitutivos de las organizaciones intergubernamentales deben apearse a lo señalado en el artículo 3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (aprobada el 13 de mayo de 1969 y en vigencia desde el 27 de enero de 1980) en los que se reconoce su valor jurídico a nivel internacional.

“Artículo 3. Acuerdos internacionales no comprendidos en el ámbito de la Convención. El hecho de que la [presente] Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará:

a) al valor jurídico de tales acuerdos

b) a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en la presente Convención a que estuvieren sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de esta Convención

c) a la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional”⁶².

El artículo citado hace referencia a las organizaciones intergubernamentales que se realizan entre gobiernos y organizaciones especializadas en el tema. En este caso nos referimos a las interesadas en la promoción del sistema democrático en los países y el fortalecimiento de las elecciones y el sufragio. Las organizaciones intergubernamentales como cualquier ente cuentan con una estructura orgánica como se cita enseguida,

⁶² Convención de Viena en <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>. (21 de julio del 2009)

“Las OIG están constituidas por una asamblea o conferencia plenaria en la cual todos los gobiernos miembros discuten y efectúan sus votaciones respecto a determinadas políticas; una secretaría general o administración responsable de implementar las decisiones y del funcionamiento general del aparato administrativo de la organización”.⁶³

Un ejemplo de este tipo de organizaciones es el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). En el capítulo IV se profundiza en el caso de IDEA como una organización de carácter intergubernamental que realiza actividades de cooperación internacional en materia electoral en México.

2.7. Actos de cooperación internacional en materia electoral

La práctica de la cooperación internacional tiene como características el desarrollo de diversos procedimientos mediante los cuales busca el fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las elecciones, incluso, por medio de nuevas tecnologías. Los procedimientos más significativos podrían ser la observación electoral, la capacitación electoral, el voto en el extranjero y la asesoría electoral. Enseguida se describen las características de cada uno de éstos, y se ofrecen algunos ejemplos de su influencia en México.

⁶³ PEARSON, op. cit., p. 342

Cuadro V. Actos de Cooperación Internacional en materia electoral

Acto	Descripción	Ejemplo
Observación Electoral	“La búsqueda sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo sobre la base de la información recogida (IDEA Internacional)”. ⁶⁴	ONU a través de los fondos de Observación Electoral
Capacitación Electoral	“Es el conjunto de procesos y técnicas por los cuales se transmite a los destinatarios conocimientos, destrezas e información necesarios para el cumplimiento adecuado de sus tareas en el campo correspondiente del área electoral”. ⁶⁵	Jornadas de Capacitación Electoral organizadas en 2008 por la OEA, IDEA Internacional, FLACSO Chile e IFE
Voto en el extranjero	“El voto en el extranjero es el ejercicio del sufragio fuera de las fronteras nacionales, por parte de ciudadanos de un país donde se realiza una elección, cuando el ordenamiento jurídico les reconoce dicho derecho al sufragio y los autoriza para ejercerlo de esta manera. Esta modalidad de votación puede ser llevada a cabo mediante la presentación del elector en lugares habilitados de manera específica – y excepcional – para funcionar como centros de votación (v.gr. Embajadas u oficinas consulares de su país o en la sede de alguna organización internacional) o bien mediante la utilización de algún medio adecuado (v.gr. correo)”. ⁶⁶	Voto de los mexicanos en el extranjero en el 2006
Asesoría Electoral	“La actividad ordinaria de transmisión de un caudal de conocimientos técnicos especializados sobre <i>Sistemas Electorales, Sistemas de Partidos Políticos</i> y formas de <i>participación política</i> de la <i>ciudadanía</i> , que se expresa mediante proyectos o programas específicos cuyos destinatarios reciben instrucciones, consejos, recomendaciones e informes concretos acerca de las alternativas u opciones para tratar, conducir o resolver un asunto determinado sobre la <i>administración electoral procesos electorales</i> , y el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos”. ⁶⁷	Seminario Internacional organizado por IDEA Internacional en 2008 en el marco de la reforma electoral.

Fuente: Con datos del *Diccionario electoral*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH), Tomo I y II, México, 2003.

⁶⁴ BONEO, Horacio, “Observación Internacional de elecciones” en *Diccionario electoral*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH), Tomo II, México, 2003, p. 1073.

⁶⁵ LAZARTE, Jorge, “Capacitación electoral” en *Diccionario electoral*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH), Tomo I, México, 2003, p. 135.

⁶⁶ VALVERDE GÓMEZ, Ricardo, “Voto en el extranjero” en *Diccionario electoral*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH), Tomo II, México, 2003, p. 1261.

⁶⁷ CORDERO Arias, Luis Alberto, “Asesoría electoral” en *Diccionario electoral*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH), Tomo I, México, 2003, p.p. 6-7

A partir de la década de los noventa, México mediante sus órganos electorales buscó la posibilidad de abrir los procesos electorales a la observación electoral tanto nacional como internacional en busca de brindar credibilidad, confianza y legalidad en éstos. En este contexto se inicia un momento de apertura e intercambio informativo sobre la actuación de los órganos electorales así como del mismo proceso. Se inicia una etapa de vinculación entre el estado mexicano y organizaciones internacionales.

Como lo veremos más adelante, nuestro país forma parte del Consejo de IDEA Internacional a partir del 2003. Enseguida se amplía el concepto de Asesoría Electoral.

2.8. Asesoría Electoral

En el marco de la cooperación internacional en materia electoral y a través de organizaciones internacionales como la División de Asistencia Electoral de la Organización de Naciones Unidas; la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de Estados Americanos; el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés); y recientemente el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral han brindado asesoría electoral⁶⁸, todas estas interesadas en la promoción de la cooperación electoral que permitan transitar de un gobierno a otro, a través del ejercicio del sufragio y las elecciones. Así, se ha creado el término de *asesoría electoral* definida como

“la actividad ordinaria de transmisión de un caudal de conocimientos técnicos especializados sobre *Sistemas Electorales, Sistemas de Partidos Políticos* y formas de *participación política* de la *ciudadanía*, que se expresa mediante proyectos o programas específicos cuyos destinatarios reciben instrucciones, consejos, recomendaciones e informes concretos acerca de las alternativas u opciones para tratar, conducir o resolver un asunto

⁶⁸ CORDERO, op. cit., p. 5.

determinado sobre la *administración electoral procesos electorales*, y el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos”.⁶⁹

Es decir, la asesoría electoral aborda temas relacionados con los partidos políticos, la administración electoral, los sistemas electorales y la participación política, entre otros temas. Y se debe caracterizar por la objetividad e imparcialidad en el flujo de la información transmitida a actores electorales, sociales y políticos involucrados o interesados en el desarrollo de los procesos electorales para la renovación de representantes de los poderes públicos. La asesoría electoral está principalmente dirigida a administradores electorales (jueces y funcionarios de los organismos electorales), simpatizantes y militantes de los partidos políticos, integrantes de organizaciones no gubernamentales, e integrantes de los órganos legislativos.

Las autoridades electorales como rectores de la organización y administración del proceso electoral deberían ser los principales interesados en garantizar imparcialidad y transparencia en el desarrollo del proceso electoral. Incluso se han dado ejercicios de cooperación e interacción entre miembros de organismos electorales en el continente americano dando pauta a la “cooperación horizontal”. Como se verá en el siguiente capítulo México transita en el siglo XX por un periodo que impiden su incorporación a mecanismos de cooperación electoral impulsados desde América Latina.

Podemos concluir que las Organizaciones Internacionales tienen sus precedentes en las antiguas comunidades sociales. Sin embargo, su actual concepto es fruto de la constante dinámica de las Relaciones Internacionales que inicia en el Siglo XX. A partir de esto han aparecido un sinnúmero de organizaciones internacionales, todas éstas con características muy particulares y que las diferencian a una de otra en su campo de acción.

La cooperación internacional en materia electoral ha logrado crear sus propias instituciones que permiten fomentar las prácticas democráticas y los derechos

⁶⁹ CORDERO, op. cit., p.p. 6-7.

humanos. En este caso, haremos énfasis en las Organizaciones Intergubernamentales como instituciones apegadas al derecho internacional público y específicamente a IDEA Internacional como una organización facilitadora de información o como su nombre lo indica de *asesoría electoral*. Su principal objetivo es trabajar en conjunto con partidos políticos, instituciones electorales y gobiernos..

CAPÍTULO III.**LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO
MEXICANO Y LAS REFORMAS ELECTORALES**

Este capítulo revisa brevemente elementos del sistema político mexicano, desde la Revolución Mexicana, pasando por la apertura del sistema electoral, que permite ubicar el contexto en que se reconoce la presencia de actores distintos a los de la competencia electoral como son el observador nacional y el visitante extranjero. Incorpora el tema de la competencia electoral con la revisión de las reformas electorales que permiten la apertura del sistema político mexicano.

Se revisan las reformas electorales realizadas al sistema político mexicano en el periodo 1963-2007, las cuales abordan temas que van desde el reconocimiento de las minorías a partir de los partidos de oposición (1963), el fortalecimiento del sistema de partidos políticos (1977); pasando por el reconocimiento de la figura del observador electoral (1993); del visitante extranjero (1994); y la ciudadanización del órgano electoral (1996). Mientras que la reforma electoral de 2007 que atiende el tema del financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación se aborda en el capítulo IV.

3.1. Construcción del sistema político mexicano

La Constitución Política define al estado mexicano como una República representativa, democrática y federal (art. 40), pero además concibe a la democracia no sólo como un régimen jurídico, sino como una forma de vida (Art. 3, fracción II, inciso a). En México, la división de poderes es reconocida en el art. 59 de la constitución de 1857 y en el art.

49 de la constitución de 1917, ambas constituciones establecen la existencia de tres poderes de gobierno, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

“la constitución de 1857 concentró el Poder Legislativo únicamente en una Cámara de Diputados, derogó la figura del veto presidencial, fortaleció los controles del órgano legislativo sobre la administración pública mediante instrumentos como el refrendo ministerial o la obligación de los secretarios de informar al Congreso, restringió las facultades excepcionales del Ejecutivo para legislar únicamente al supuesto contemplado en el artículo 29 entre otras medidas que tendían a debilitar al Presidente de la República”.⁷⁰

En el ejercicio de gobierno, las atribuciones y fórmulas de integración de los tres Poderes de Gobierno, señaladas en cada una de las constituciones, han marcado el desarrollo del sistema político mexicano en dos momentos históricos como son el Porfiriato y el sistema presidencial del S. XX.

En relación al primer caso, el gobierno de Porfirio Díaz logró la constitución de un gobierno fuerte frente a los otros dos poderes mediante el respaldo del ejército como una institución del estado que le permitió ejercer su gobierno bajo las características de un régimen dictatorial e inconstitucional por cerca de 30 años. Así lo reconocen analistas del sistema político mexicano.

“En su obra la Constitución y la dictadura, publicada en 1912, don Emilio Rabasa justifica la dictadura porfirista como resultado de una irrealizable u utópica y demagógica división de poderes inscrita en la Constitución de 1857 que imposibilitaba el funcionamiento real del Ejecutivo [...]. En estas condiciones según Rabasa, un presidente no tiene más alternativa que

⁷⁰ CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, “Antecedentes y desarrollo del principio de división de poderes en las Constituciones de México”, en **División de Poderes y Régimen Presidencial en México**, IJ/UNAM, México, primera edición 2006, p.p. 21-22.

cumplir con la Constitución, lo que equivale a permanecer inactivo y dar paso a la anarquía y a la descomposición de la nación poner en receso el Legislativo con un piquete de soldados, o bien corromperlo, de modo que el gobierno del país no sea más que dictatorial y anticonstitucional pero en fin de cuentas gobierno efectivo”.⁷¹

Podemos reconocer que la construcción del sistema político mexicano bajo el régimen de un ejecutivo fuerte que se desarrolla a lo largo del Siglo XX tiene en el Porfiriato sus antecedentes. No obstante, el **sistema presidencialista del S. XX** se diferencia del anterior por el carácter legal que la Constitución de 1917 le confiere al Poder Ejecutivo en el ejercicio de su gobierno, pues a diferencia de la Constitución de 1857, la primera fortalece la figura del presidente frente a los poderes Legislativo y Judicial. A la vez que incorpora a mandato constitucional los derechos sociales derivados de las demandas acumuladas en el Porfiriato y que en 1910 dieron lugar a la Revolución Mexicana. Así se hacía impensable el estallido de una nueva revuelta social como la de 1910, mientras se perfilaba en el país un sistema de partido predominante.

“En 1916, al entregar al Congreso Constituyente reunido en Querétaro, su proyecto de Constitución reformada, Carranza manifestó, al igual que Rabasa, la convicción de que la Constitución de 1857 había sido inaplicable en virtud de la naturaleza abstracta de las doctrinas que le servían de base. Carranza proponía la organización de un gobierno fuerte, rechazaba el despotismo, y confirmaba la necesidad de que la conservación del orden coincidiese con la legalidad. Lo primero, la conservación del orden, se haría con una realidad positiva prestigiando al Ejecutivo por medio de la elección directa del presidente y fortaleciendo con atribuciones que sólo indirectamente podrían ser fiscalizadas por el Legislativo. Lo segundo, el apego a la ley, se efectuaría regimentando escrupulosamente las funciones

⁷¹ CÓRDOVA, Arnaldo, **La formación del poder político en México**, Ediciones Era, decimo octava reimpresión: 1993, México, p.p.17-18

del Ejecutivo y respetando la libertad, la igualdad y la seguridad de los derechos del pueblo mexicano”.⁷²

Los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917 brindaron al Estado la facultad de distribución de la tierra y del respeto a los derechos laborales. Así, la constitución mexicana se convertiría en la primera en el mundo en incorporar los derechos sociales a mandato constitucional en donde el Estado jugaría el papel de árbitro comprometido con el interés social⁷³ y donde los diversos sectores de la población se verían representados. Si bien es cierto que la nueva constitución no se cumplió al pie de la letra debemos reconocer que ésta brindó al régimen político mexicano la posibilidad de instaurar un régimen presidencial en que el factor social estuviera presente y la democracia en términos discursivos fuese adoptada como forma de gobierno.

“Los derechos del hombre dentro de la sociedad civilizada comprenden el derecho al sufragio efectivo y la obligación, por parte de los gobiernos, de respetar el resultado de ese sufragio nacional y libre, cualquiera que sea el resultado de la correspondiente elección. Este mecanismo electoral no sólo garantiza uno de los más importantes derechos del hombre, sino que es visto por todos los teóricos de la política como la condición *sine qua non* y, en mucho, la razón de ser de todo régimen democrático. El sufragio efectivo desempeña tan notable papel de la ideología revolucionaria de México”.⁷⁴

⁷² ARNALDO CÓRDOVA, op. cit., p. 18.

⁷³ “Las reformas sociales fueron empleadas como instrumentos de poder; primero: constituyeron un eficazísimo dique contra toda clase de explosiones revolucionarias que tuvieran raíces sociales; segundo: hicieron del Estado un Estado comprometido (aunque a su arbitrio) con los intereses de las clases populares y dieron pábulo fácil a que se pensara y se teorizara la Revolución como revolución “socialista” y al Estado como Estado del pueblo; tercero, fueron blandidas como un arma muy efectiva contra las viejas y las nacientes clases poseedoras; cuarto, permitieron a los dirigentes del Estado movilizar a las masas con holgura y para los más diversos fines (desde los simplemente electoreros, como en el caso de Obregón, hasta los altamente nacionalistas, como en el caso de Cárdenas); quinto: daban al statu quo un consenso tan sólido, que ni las más violentas convulsiones internas llegarían a ponerla realmente en peligro”. ARNALDO CÓRDOVA, op. cit., p. 22.

⁷⁴ QUINTANILLA, Luis, “La política internacional de la Revolución Mexicana”, en **Política Exterior de México. 175 años de Historia**, Tomo III, SRE, México, 1985, p.91

La constitución incorporó una política internacional que impidió la crítica y la intromisión sobre la forma de gobierno, pues éste era justificado bajo principios de política exterior tales como la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de controversias, entre otros, que conforman la Doctrina Carranza y que se adoptarían la constitución en 1988 mediante el artículo 89 constitucional, fracción X.

La Constitución de 1917 retomó el principio de sufragio efectivo no reelección impulsado por Francisco I. Madero y estableció en su artículo 83 la prohibición de la Reelección del presidente de la República. “No obstante, Álvaro Obregón realizó una reforma que hubiese permitido la reelección de su presidencia de no ser por su asesinato posterior a las elecciones y antes de su toma de protesta constitucional”.⁷⁵ El sistema presidencial que se instauró en México encontró en la revolución mexicana su justificación al evocar a la soberanía nacional como un medio para prohibir la intervención de gobiernos extranjeros en temas de índole político y electoral, a la vez que se consolidaba en el ámbito interno un sistema político de partido predominante. Así, las elecciones en México han representado una constante en el sistema político desde la Constitución de 1917.

“se contaba con un marco constitucional republicano y democrático, vigente desde 1917, incluso antes, al mismo tiempo imperaba un sistema político casi unipartidista, con una competencia electoral sólo formal, más no real”.⁷⁶

⁷⁵ CARPIZO, Jorge, **México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?**, Revista Latinoamericana de Derecho, Año I, núm. 1, enero-junio de 2004, p.09.

*El Congreso que convivió con el primer emperador fue electo de acuerdo con un formato básicamente democrático (aunque no incluía el sufragio universal directo). También, la dictadura santanista de 1853 se erigió sobre un antecedente electoral, formalmente democrático. Incluso cuando la revolución de Ayutla de 1854 avanzaba incontenible contra el dictador, éste, para legitimarse, convocó a un plebiscito que decidiera su permanencia en el poder. Más tarde, para convencer a Maximiliano de Austria de que aceptara el trono mexicano, se le ofrecieron millones de firmas, presuntamente recolectadas entre el pueblo de México, para dar cierta legitimidad democrática al II imperio mexicano. Y, como es bien sabido, Juárez no descuidó el ritual para preservarse en el poder con un mínimo de legitimidad – aunque las elecciones se suspendieron mientras duró la intervención francesa, pero en apego a un precepto constitucional -, y después Porfirio Díaz, que llegó al poder por un levantamiento armado que exigía “sufragio efectivo no reelección”, se perpetuó en él durante 30 años, pero sin dejar pasar la celebración de comicios formalmente competidos para reelegirse una y otra vez.

Cabe mencionar que las elecciones no fueron un fenómeno nuevo, pues éstas se habían realizado en México, incluso en fechas mediatas a la Independencia*. Con el fin del caudillismo se inicia un proceso de modernización del gobierno fuerte mediante la institucionalización del presidencialismo, periodo en que el partido oficial buscó aglutinar a la familia pos revolucionaria en un sólo partido, como lo menciona Lorenzo Meyer:

“El Partido Nacional Revolucionario (PNR) logró aglutinar a casi todos los líderes locales, regionales y nacionales que conformaban en 1929 la llamada *familia revolucionaria*. El Jefe no era el presidente sino el llamado *Jefe Máximo de la Revolución*”.⁷⁷

Así el nacionalismo revolucionario logró aglutinar en un solo partido a tres sectores, el obrero, campesino y popular, como lo menciona el Lic. José Luis Camacho Vargas:

“Fue así como la Revolución Mexicana, apoyada en la acción de gobierno del PNR, en su primera etapa, logró llevar del papel a los hechos la entrega masiva de tierras a los campesinos, hizo valer a plenitud los derechos de los obreros e inició el desarrollo de la clase media, concibiendo para ello al

La revolución maderista de 1910, por su parte, surgió por el fraude electoral cometido por el régimen porfirista ese mismo año; con su triunfo, su líder, Francisco I. Madero, asumió el poder pero también a través de una elección que le diera plena legitimidad democrática a su dictadura. Varios caudillos revolucionarios lograron derrocar a su vez a Huerta, y luego disputaron entre sí el poder mediante armas. El vencedor de tal confrontación, Venustiano Carranza, no dejó de recurrir a las urnas para justificar su presidencia, para caer tres años después, víctima de otro golpe de estado. El beneficiario directo de la última asonada victoriosa de nuestra historia contemporánea, Álvaro Obregón, igualmente celebró comicios que guardaban un mínimo de formalidad democrática para justificar su ascenso a la presidencia. De modo que puede concluirse que en la cultura política mexicana, derivada de su historia independiente, se ha dado gran importancia al ritual electoral, pero casi siempre ha estado carente de contenido sustancial. Las formas, aunque vacías de esencia democrática, siempre fueron cuidadosamente preservadas. Esta herencia la retomó el régimen priísta, y adaptó a sus intenciones hegemónicas un sistema electoral que no pudiera ser calificado como antidemocrático, por lo menos en su aspecto formal. CRESPO, José Antonio, **Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político, política y gobierno**, vol. V, núm 1, primer semestre de 1998, Pp. 262-262 http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_V_N1_1998/Crespo.pdf

⁷⁶ MANDUJANO RUBIO, Saúl, “México ante la asistencia electoral internacional” en **Cooperación electoral y el compromiso internacional con la democracia**, IEEM, México, 2006, p. 7

⁷⁷ MEYER, Lorenzo, **PRI: la costumbre de la obediencia**, Revista Nexos, abril, 1989.

nacionalismo revolucionario como el camino histórico a seguir. Con el cambio de denominación del PNR al PRM se desarrollaron las fuerzas productivas del país y se firmó el gran pacto constitutivo de solidaridad y unión que fortalece a los tres sectores del partido, como lo son el campesino, obrero y popular”⁷⁸.

Con la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia se inicia una etapa de modernización en la política mexicana que da fin al caudillismo heredado de la revolución. “El presidente Lázaro Cárdenas no dejó pasar un minuto para poner en marcha el proceso de subordinación del partido a la presidencia”.⁷⁹ Con ello, los miembros del partido, y de los poderes legislativo y judicial quedaron dependientes del ejecutivo. En este periodo se ubica el proceso de modernización del sistema político mexicano que da lugar a la instauración de un sistema presidencial.

“La destrucción física de los caudillos, comprendido de modo especial el propio general Obregón, la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la influencia unificadora del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y el final del encuadramiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria y la entrega de las armas a los campesinos son, todos elementos que indican la transformación del régimen político de México y señalan la tumba del caudillismo. Se abre en su lugar la etapa del presidencialismo, fenómeno de modernización del país que debe ser comprendido como la última forma que adquiere en México el gobierno fuerte”.⁸⁰

⁷⁸ CAMACHO Vargas, José Luis, **El Partido de la Revolución Mexicana**, Organización Editorial Mexicana, 14 de noviembre de 2010. <http://www.oem.com.mx/ElSoldeMexico/notas/n1854278.htm>

⁷⁹ MEYER, op. cit., 1989

⁸⁰ ARNALDO CORDOVA, op. cit. p. 52.

Durante la fase pos revolucionaria existieron diversos partidos políticos nacionales como son el Partido Laborista, el Partido Nacional Cooperatista y el Partido Nacional Agrarista sin embargo, su representación no fue mayor, lo cual ocasionó que éstos se integraran paulatinamente al PNR, o bien, en su caso, a la desaparición de los mismos. El Partido Comunista Mexicano (PCM) que surgió en 1919 fue el único en lograr sobrevivir hasta la década de los ochenta.

En 1939 surge el Partido Acción Nacional (PAN) como el principal partido de oposición al PRI. Cabe mencionar que los gobiernos pos revolucionarios buscaron la forma de institucionalizar las elecciones como un elemento importante para las prácticas democráticas, y en donde los resultados siempre fuesen favorables al candidato del PRI.

El sistema político mexicano del S. XX se erigió bajo los argumentos de un régimen democrático que no favoreció la competencia de un sistema de partidos múltiples pero tampoco lo prohibió expresamente. Se presentó una separación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, incluso, en los primeros gobiernos pos revolucionarios el poder legislativo representó un contrapeso al ejecutivo, suceso que cambió a partir de la década de los cuarenta cuando se inicia un proceso de subordinación de éstos frente al poder del presidente, especialmente en el gobierno de Lázaro Cárdenas.

Para México, el aparentar ser un sistema democrático respondió tanto a presiones internas como externas, por un lado, la cercanía con Estados Unidos y el interés de éste país por promover la democracia liberal como forma de gobierno acorde al modelo capitalista. Por el otro, sirvieron como un medio para legitimar los gobiernos del partido predominante. Así como lo menciona José Antonio Crespo: “los comicios celebrados en el siglo XX fueron considerados como una *democracia de fachada* detrás de la cual se erigía un régimen autoritario de partido virtualmente único”.⁸¹

⁸¹ CRESPO, op. cit., p. 264

El proceso de modernización del sistema permitió incluir en 1993, la observación electoral nacional, y la figura de los visitantes extranjeros en 1994 como mecanismos para legitimar la transición democrática.

“En la medida en que México se moderniza o como quieren algunos se occidentaliza, el proceso de su desarrollo exige la continua conformación de modelos políticos modernos a su propia realidad, cosa que implica, como una necesidad que parece tan obvia que no vale la pena discutir, el que tales modelos, al aplicarse, se modifiquen y se transformen”⁸².

Como ya se mencionó en el capítulo I, el reconocimiento de los derechos políticos y de elecciones libres, auténticas y periódicas son elementos *sine qua non* de la democracia. Sin embargo, las elecciones no son características propias de las democracias, pues existieron regímenes totalitarios y dictatoriales en los que las elecciones son una constante. Parafraseando a Dieter Nohlen, el sistema político que se instauró en México durante 71 años del S. XX se caracterizó como un régimen autoritario, pues el poder del presidente y su partido nunca estuvo en riesgo.

María Amparo Casar, parafraseando a Linz, señala lo siguiente: “México se clasifica como un caso de autoritarismo limitado (Linz, 2000) en el que formalmente se respetaban las formas democráticas mínimas, el tránsito del país a la democracia se ha operado a través de una serie de reformas limitadas y paulatinas – principalmente de carácter electoral – que poco a poco fueron cambiando la naturaleza de su sistema político”.⁸³

Ambos autores coinciden en que las reformas electorales tuvieron como objetivo legitimar frente a la ciudadanía -en términos discursivos- la instauración y consolidación de un régimen democrático en México. Es decir, las reformas electorales realizadas al

⁸² ARNALDO CORDOVA, op. cit., p. 46

⁸³ CASAR, Ma Amparo, “los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública” en...p. 401

sistema político-electoral en el periodo 1963-2007 han permitido la inserción de mecanismos legales que poco a poco han hecho posible transitar de un régimen de gobierno de partido predominante a un régimen multipartidista.

Las facultades extraordinarias que el Jefe del Poder Ejecutivo ejercía sobre su partido posibilitaron la instauración de un sistema presidencial en México y la prevalencia de un partido político predominante durante 71 años. De acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo, “el titular del Poder Ejecutivo federal era tan extraordinariamente poderoso y la columna vertebral de todo el sistema político mexicano”. El mismo autor señala que ello era posible debido a las siguientes causas:

Cuadro VI. Facultades Metaconstitucionales

N°	CAUSA
Primera	El presidente es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionistas;
Segunda	El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política;
Tercera	La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado;
Cuarta	La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que (el presidente) tiene en materia económica;
Quinta	La institucionalización del ejército, como institución, cuyos jefes dependen de él;
Sexta	La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación masiva;
Séptima	La concentración de los recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo;
Octava	Las amplias facultades constitucionales y extra constitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas;
Novena	La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado;
Décima	El gobierno directo de la región más importante, con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal;
Undécima	Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione". ⁸⁴

Fuente: CARPIZO, Jorge, Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 100, IIJ/UNAM

Con base en las características señaladas por el Dr. Carpizo, podemos señalar que la prevalencia del Partido Revolución Institucional (PRI) tiene su explicación en las facultades meta constitucionales que el Presidente ejerció durante 71 años en temas

⁸⁴ CARPIZO, Jorge, Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 100, IIJ/UNAM

como la designación de los legisladores, gobernadores y su sucesor; la influencia y control que ejerció sobre su partido; el control de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los temas económicos y de los medios de comunicación; el control hacia el Poder Legislativo sin la existencia de freno alguno por parte de esta institución en los temas de interés para el presidente.

El aparentar la existencia de un modelo democrático acorde a los estándares internacionales permitió incorporar paulatinamente reformas políticas electorales en temas relacionados con el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno. Cabe mencionar que la Ley Electoral en México se creó en 1918 (lo que hoy se conoce como COFIPE). En 1964 se abrió la participación electoral a los partidos de oposición a través de los diputados de partido; en 1977 se impulsó un sistema de partidos y competencia; y en 1989 se reglamentó la organización de los comicios a través de una ley secundaria; en 1990 se dio pauta a la creación de un organismo autónomo que organizara los comicios; en 1993 se aceptó la presencia de observadores nacionales y por primera vez en 1994 se permitió la observación de los comicios por parte de visitantes extranjeros.

Esta investigación brinda un panorama general sobre las características de las reformas electorales que dan pauta a la transición en México, y que han sido realizadas en el periodo 1963-2007, sin que ello implique un análisis exhaustivo de cada una de éstas.

3.2. Reforma político electoral de 1963

La reforma electoral que se da en 1963 resulta importante para el sistema político, pues representa el inicio de la transición en México. A la vez que sirve como una estrategia del gobierno mexicano para institucionalizar las demandas sociales, e integrar a los actores y fuerzas políticas divergentes del sistema priista. En su obra: “la transición en México. Revisión Documental 1910-2010”, el Dr. Sergio Aguayo reconoce como característica de los gobiernos priistas la facultad de realizar concesiones electorales a

través de modificaciones legales al marco electoral, luego del surgimiento de movimientos sociales, protestas y actos de represión por parte de los gobiernos priistas.

“Después de cada movilización social el régimen hacía una concesión electoral. Antes de la reforma de 1963 múltiples voces la habían pedido; entre ellas, la del general Lázaro Cárdenas, quien abogó por un cambio electoral y por la revisión del delito de disolución social”.⁸⁵

Por ejemplo, en 1963 la reforma se realizó luego de eventos tales como, la convocatoria del Movimiento de Liberación Nacional en agosto de 1961 que instaba a la población a buscar la transición democrática en México y a convertir en realidad las demandas del pueblo; de la aparición de periódicos como “El Día” que representaba la opinión de periodistas e intelectuales interesados en la transición, así como la revisión del delito de disolución social contemplado en el artículo 145 y 145 bis del Código Penal Federal, entre otros.

Cabe señalar que la reforma electoral de 1963 incluye la figura del partido de oposición mediante la modificación al artículo 52 constitucional. Esta reforma buscó institucionalizar las demandas sociales mediante la figura del diputado de partido, como lo menciona Soledad Loeza:

“[...] en 1963 se introdujeron las diputaciones de partido para canalizar a través de los partidos existentes los descontentos políticos de las clases medias que pudieran amenazar la estabilidad del sistema como el que en esos años formó una poderosa coalición conservadora apoyada por la iglesia católica y por organizaciones empresariales (Loeza, 1988:279-286). Al ampliar la representación de las minorías insatisfechas en la Cámara de Diputados a través de una fórmula de representación proporcional se

⁸⁵ AGUAYO, Sergio, “La transición en México. Una historia documental 1919-2010”, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, primera edición 2010. P. 84.

buscaba institucionalizar la protesta, pero sin modificar los rasgos esenciales del sistema”.⁸⁶

Con la reforma electoral de 1963 se buscó un mecanismo de representación de las minorías, a través de modificaciones a la fórmula para la integración de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo fue agregar curules de minorías. Así la reforma al artículo 52 garantizaría que los partidos que obtuviesen el 2.5% de los resultados de la elección tendrían derecho a obtener 5 diputados y uno más por cada medio punto adicional de la votación.

“La elección de diputados será directa con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además con diputados de partido, apegándose en ambos casos a lo que dispone la ley electoral, y en el segundo a la regla siguiente: todo partido político nacional, al obtener el 2.5% de la votación total en el país en la elección respectiva tendrá derecho a que se acredite de sus candidatos a 5 diputados y uno más hasta 20 como máximo por cada medio punto por ciento más de los votos emitidos”⁸⁷.

Los resultados de reforma electoral de 1963 se hicieron evidentes en la elección de 1964, año en que los partidos minoritarios lograron el 17% de los curules, el PRI concentró el 83% del total de los entonces 210 lugares en la cámara baja, seguido del PAN con el 9%. Los partidos pequeños como el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) sólo lograron el 4.8% y el 2.3%, respectivamente. No así en la Cámara de Senadores la cual quedó totalmente integrada por el PRI hasta las elecciones de 1988, año en que el PRD logró 4 lugares (antes).⁸⁸

86 LOAEZA, Soledad, La incertidumbre política mexicana, Revista Nexos, junio 198, p.2

87 BURGOA, Ignacio, “Las recientes reformas electorales sobre representación de minorías”, 18 de abril de 1963, Política, núm. 77, 1 de julio de 1963, p. II.

88 Cabe mencionar que si bien la izquierda mexicana no tuvo mayor impacto en los resultados oficiales de la elección, debemos considerar y reconocer la existencia del Frente Electoral del Pueblo (FEP), movimiento mediante

Con base en lo anterior podemos concluir que lo trascendental de esta reforma electoral fue que, por un lado, buscó institucionalizar las demandas sociales mediante el reconocimiento de los partidos de oposición, y por el otro, logró una mayor participación de candidatos de diversos partidos políticos interesados en formar parte de la Cámara de Diputados. Lo último benefició al sistema político instaurado en México desde la Revolución, pues ello daba muestra de atención a la disidencia, mientras que la participación de más candidatos legitimaba la existencia de la competencia electoral y de las propias elecciones como un mecanismo para la prevalencia del PRI en el gobierno.

“El papel de los partidos de oposición se limitó básicamente a competir por un número pequeño y limitado de curules. Como resultado, en vez de representar una amenaza, los partidos de oposición pasaron a constituir las porciones de la Cámara de Diputados que sirvieron para legitimar las elecciones federales”.⁸⁹

Con la llegada a la presidencia en 1964 de Gustavo Díaz Ordaz se orquestó, por conducto de Carlos A. Madrazo, entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional, un proceso de democratización al interior del PRI. Inicialmente el proceso se dio a nivel municipal con la selección de líderes priistas, sin embargo, el proceso no proliferó dadas las críticas y disputas de poder dentro de los mismos sectores del partido, asimismo, se vio frustrado el intento de Madrazo por incorporar la reelección de diputados.

La reforma electoral de 1963 significó un referente para el líder nacional del PRI, quien en su toma de protesta reconoció que la reforma del sexenio de Adolfo López Mateos había fortalecido constitucionalmente a la oposición, a la vez que a su partido.

el cual le candidato a presidente por el FEP exhortó a los ciudadanos y simpatizantes a escribir el nombre de sus candidatos no registrados en las boletas.

⁸⁹ MÉNDEZ de Hoyos, Irma, **Las reformas electorales en México y el surgimiento y transformación del Instituto Federal Electoral**, Revista Iniciativa N. 13
<http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa13/articulo5.htm>

“La reforma electoral, realizada en el régimen del señor presidente López Mateos, donde nuestro actual mandatario desempeñaba el cargo de Secretario de Gobernación, no sólo sirvió para fortalecer constitucionalmente a la oposición, sino también a nuestro partido, para obligarlo a actuar, a no perder el tiempo que nunca se repone, a no dormirse en sus triunfos y a no cruzarse de brazos frente a los problemas de un pueblo, cuyas soluciones no admiten demora”.⁹⁰

Lo anterior, nos permite señalar que dentro de los sectores del PRI se dio el interés por modernizar las instituciones políticas en vísperas de un fortalecimiento democrático, sin embargo ello no fue la generalidad.

3.3. Reforma política electoral de 1977

Con la reforma de 1977 se eleva a rango constitucional la figura del partido político, como un ente de interés público y del reconocimiento de sus prerrogativas. Asimismo, la reforma de ese año transformaría la figura de los diputados de oposición en diputados por representación proporcional.

Como ya se mencionó las reformas electorales adquirieron el papel de concesiones ante inconformidades sociales, y la de 1977 no fue la excepción. Esta reforma representó un esfuerzo del gobierno de López Portillo por estabilizar la situación social, y de impulsar la pluralidad política que le permitiera legitimar su gobierno ante la candidatura única que lo habría llevado a la presidencia.

“La ampliación de espacios para la competencia partidista que ofreció la Ley Federal de Organizaciones de Procesos Políticos Electorales, LOPPE, de 1977 fue dentro de la estrategia gubernamental de combate a la guerrilla – una táctica destinada a integrar, en el sistema a organizaciones de izquierda,

⁹⁰ “Discurso de Carlos A. Madrazo al tomar posesión como nuevo dirigente del PRI”, 7 de diciembre de 1964, en Raymundo Ramos (pról.), Historia documental del Partido de la Revolución, PRI, 1963-1968, tomo VIII, México, PRI-ICAP, 1982, p.p. 418-422, en AGUAYO, Sergio, “La transición en México. Una historia documental 1919-2010”, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, primera edición 2010.

introduciéndolas a renunciar a los métodos extraparlamentarios de acción, en un contexto de prosperidad económica”⁹¹.

La falta de competencia política ante la obviedad en los resultados electorales, la evidente influencia del Presidente frente al Poder Legislativo y en las instituciones electorales representaron bastiones importantes para establecer la presencia legal de los partidos en el escenario político.

Aunado a lo anterior, las inconformidades sociales se hicieron palpables en sucesos tales como, el movimiento de los médicos en 1964, cuya demanda era la creación de un sindicato independiente del gobierno; de las inconformidades de intelectuales y periodistas, los casos más destacados son las críticas al libro *Los Hijos de Sánchez* del autor Oscar Lewis que provocó el despido del titular del Fondo de Cultura Económica Arnaldo Orfila (1948-1965), quien posteriormente dirigiría la editorial Siglo XXI.

Otro hecho importante fueron las movilizaciones estudiantiles de 1968, en diversos documentos alumnos y profesores de la UNAM, IPN, Escuela Nacional de Agricultura (Chapingo) manifestaron sus peticiones, entre otras, las demandas eran la disolución de los artículos 145⁹², que el gobierno empleaba para reprimir las movilizaciones, y del 145bis que señalaba cuáles eran los delitos políticos.

La reforma electoral de 1977 representa una concesión del régimen priista en un contexto de demandas sociales y movilizaciones. “El régimen terminó reconociendo la pluralidad existente. Las movilizaciones estudiantiles, la aparición de la guerrilla y las

⁹¹ LOAEZA, op.cit.

⁹² Artículo 145: Se aplicará prisión de dos a doce años y multa de mil a diez mil pesos al extranjero o nacional mexicano que en forma hablada o escrita, o por cualquier medio, realice propaganda política entre extranjeros o entre nacionales mexicanos, programas o normas de acción de cualquier gobierno extranjero que perturben el orden público o afecten la soberanía del Estado mexicano.

Se perturbará el orden público cuando los actos determinados en el párrafo anterior tiendan a producir rebelión, sedición, asonada o motín.

Se afecta la soberanía nacional cuando dichos actos puedan poner en peligro la integridad territorial de la República, obstaculicen el funcionamiento de sus instituciones legítimas o propaguen el desacato de parte de los nacionales mexicanos a sus derechos cívicos. (artículo 145 del Código Penal Federal, conocido como Ley de Disolución Social decretada el 30 de octubre de 1941).

crisis económicas hicieron inevitable otra reforma electoral que, en esta ocasión, incorporó a la izquierda a la lucha pacífica por el poder. [...] En su discurso de toma de posesión como candidato José López Portillo anunció que habría reformas políticas.”⁹³

Esta reforma buscó elevar a rango constitucional la figura de los partidos políticos, que permitiría su fortalecimiento e integración en la Cámara de Diputados. Con ello se buscaba fomentar la conciliación política y la legitimación social de las elecciones aludiendo a la instauración de un régimen democrático, donde las elecciones representan un mecanismo de participación mediante el cual el pueblo elige a sus representantes.

La consulta pública para la reforma electoral encabezada por el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, y la constante presión de las fuerzas de izquierda como el Partido Comunista Mexicano (PCM), permitió que a finales de 1977 se incorporara a nivel constitucional la figura del partido político, mediante su reconocimiento explícito en el artículo 41 de la Constitución Política Mexicana. Si bien en años previos no se prohibió la existencia legal de otros partidos políticos, éstos no lograron mayor impacto en la vida política del país. Hasta la reforma de 1977 se logró incorporarlo como una institución de interés público a nivel nacional, quedando reconocido como se enuncia enseguida:

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

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer

⁹³ AGUAYO, Sergio, “La transición en México. Una historia documental 1919-2010”, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, primera edición 2010, p. 211.

posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Con esta reforma se buscó ampliar la participación de los partidos políticos en las elecciones. Sin duda esta no era una característica propia de la reforma, ya que la participación de los partidos políticos se remontaba a décadas previas, sin embargo, lo trascendente era la obligación que el estado mexicano tenía para garantizar las condiciones necesarias para su desarrollo, además de sentar las bases para la competencia electoral.

“Al incluir en la Constitución la normatividad de los partidos políticos se aseguraba su presencia en la política nacional, su condición de representantes de la soberanía popular y su importancia como actores determinantes en la existencia de un gobierno representativo, así mismo, al reconocerse como organizaciones de interés público se garantizaba la obligación del Estado de asegurar las condiciones necesarias para su desarrollo”.⁹⁴

La reforma electoral de 1977 también logró modificaciones a los artículos 52, 53 y 54 constitucionales en cuanto a la integración de la Cámara de Diputados. Con la nueva fórmula, la cámara baja quedaría integrada por 400 diputados, de los cuales 300 correspondían a la mayoría relativa y 100 por representación proporcional. Esta reforma cambió la figura de los diputados por oposición a la de diputados por representación proporcional.

Además de la reforma a la Constitución, se realizaron modificaciones a la Ley reglamentaria en materia electoral. Con la reforma de 1977 se sustituyó la Ley Federal

⁹⁴ MORALES Bautista, Isabel Guadalupe, **La revaloración de la democracia en el nuevo orden mundial y la actividad internacional del Instituto Federal Electoral**, Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005. P.p. 91-95

Electoral por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). “Esta ley transfería obligaciones de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Federal Electoral (CFE)”,⁹⁵ en temas como la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; las prerrogativas de los partidos políticos y las asociaciones políticas; los lineamientos para actualizar y depurar el padrón electoral; trazar los 300 distritos de mayoría relativa; integrar las comisiones locales y distritales; aplicar y acordar la fórmula electoral mediante la cual se asignaría a los diputados de representación proporcional; investigar los actos violatorios a la legalidad que hubieren ocurrido en el proceso electoral, entre otros. La reforma incluyó flexibilización en los requisitos para el registro de los partidos políticos mediante dos categorías, el registro definitivo y el condicionado.

Los resultados de la reforma fueron palpables en las elecciones federales de 1979, con el registro condicionado y la fórmula de integración del órgano electoral, éste último quedó en su mayoría integrado por comisionados de los partidos de oposición, quienes además participaban en la organización de la elección con derecho a voz y a voto.

Además se presentó una mayor apertura en la conformación de los 400 lugares en la Cámara de Diputados, al quedar integrada por seis fuerzas políticas (PAN, PRI, PPS, PARM, CD-PPN y PEM). En esta ocasión, y por primera vez en la historia, partidos diferentes al PRI lograron su integración en la cámara baja, así se dio la presencia de los siguientes partidos: Comunista Mexicano, Socialista de los Trabajadores y Demócrata Mexicano quienes lograron 18 diputados de representación proporcional a través de la Coalición de Izquierda, y que además les permitió obtener su registro. Por su parte, el PAN logró 43 lugares.

En el escenario internacional, la dinámica democratizadora adquiría mayor fuerza con el proceso de descolonización de África y por la transición democrática en América Latina. Las prácticas de cooperación internacional se caracterizaron por diversos mecanismos

⁹⁵ MORALES, op. cit. p. 93.

de cooperación e intercambio electoral. En esta década México inicia un proceso de liberación política como se enuncia enseguida

“El proceso de liberalización política en México, está inscrita en el periodo correspondiente a la tercera ola mundial de la democracia que inicio en Lisboa, Portugal en 1974, movimiento que abarcó países de Europa del sur, del este y de Europa oriental [...]”.⁹⁶

Enseguida se abordarán las características de la reforma electoral de 1986 impulsada por Miguel de la Madrid. La cual destaca porque concentra la organización de las elecciones en el Gobierno Federal a través de la designación de los miembros de la Comisión Federal Electoral en su mayoría integrada por el PRI, y por la presencia de las minorías electorales en los estados, y por la pluralización en la integración de la cámara de diputados.

3.4. Reforma político electoral de 1986

La reforma electoral de 1977 rigió los procesos electorales federales de 1982 con el que llegaba a la presidencia Miguel de la Madrid, así como las elecciones federales de 1985 que renovaban a la Cámara de Diputados. En la elección presidencial de 1982, el candidato del PRI, Miguel de la Madrid logró casi el 69 por ciento de la votación. Esta elección difirió de la anterior, al lograr la participación de una mayor cantidad de partidos políticos y de candidatos interesados en contender en la elección presidencial. Así lo mostró la nueva integración en la Cámara de Diputados al quedar representada por 101 diputados pertenecientes a siete partidos políticos distintos al PRI, de este total, 51 correspondían al Partido Acción Nacional (PAN).

“Las elecciones de 1982 fueron las primeras que se regularon por la reforma política de 1977 y donde se eligieron al presidente de la República, a los diputados y a los senadores. [...] Miguel de la Madrid fue electo por el

⁹⁶ CÁRMONA Hernández, José Salvador y JIMÉNEZ Solares, Carlos, **La reforma electoral en México 1988-2000, en un sistema de partidos competitivo**, Universidad Autónoma Indígena de México, México, 2006, p. 648.

68.43% de votos; el candidato del PAN Pablo Emilio Madero recibió el 15.68% de los votos. La tercera fuerza electoral del país, el PCM vio crecer a sus afiliados con la fusión de otras organizaciones de izquierda (PSR, PPM, MAUS y MAP) que se llevó a cabo el 7 de diciembre de 1981, el nuevo partido Socialista Unificado de México (PSUM) se presentó a las elecciones de 1982, obteniendo el 3.48% por lo que se refiere a la elección presidencial”.⁹⁷

En las elecciones federales intermedias de 1985 se logró ampliar la competencia y la pluralidad política aludidas en la reforma electoral de 1977. Así desde 1983 se habían presentado triunfos locales de partidos de oposición, como el Partido Acción Nacional (PAN) que ganó varias capitales del norte, y que además, de 1976 a 1982 había logrado incrementar su presencia en la cámara baja de 30 a 51 diputados. Mientras que la izquierda mexicana ganó en 1980 su primer Ayuntamiento en el estado de Guerrero, a través del Partido Comunista Mexicano. El sistema político mexicano había logrado incluir mediante las reformas electorales criterios como la pluralidad y competencia política.

“En esta década. Dos momentos clave fueron los temblores de 1985 que devastaron la capital y, en 1986, el fraude electoral en Chihuahua. Ambos hechos movilizaron a las fuerzas sociales que se habían mantenido al margen de la vida pública y significaron, en términos políticos, que la izquierda se fortaleciera en la capital y el PAN en las regiones del norte. Al mismo tiempo crecía la utilización del concepto de “derechos humanos”, una de cuyas vertientes, la limpieza del voto terminaría siendo el punto de confluencia entre izquierda y derecha”.⁹⁸

⁹⁷ BARQUÍN, Manuel, **La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y Análisis**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)-CAPEL, Costa Rica, primera edición 1987, P. 33, LINK: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2026>

⁹⁸ AGUAYO, op. cit. p. 251.

El gobierno de Miguel de la Madrid favoreció la liberalización económica a través del comercio exterior, (apertura mundial), dejando de lado el mercado interno, que había estado protegido desde la Revolución. Con esto, la participación del Estado en la economía reflejó una disminución, al ceder gran parte de sus atribuciones a la iniciativa privada, e iniciar un proceso de privatización de empresas estatales. Asimismo, se dio una disminución a los recursos que el Estado destinaba a sectores como salud, educación, infraestructura, entre otros. El poder adquisitivo de la población presentó una disminución, mientras que el porcentaje de familias que vivían con menos de dos salarios mínimos pasaron de representar el 40 al 60 por ciento del total.

La situación económica de la década de los ochenta, la creciente oposición de las clases medias, generalmente, concentradas en el PAN (Luis H. Álvarez, quien estuvo en huelga de hambre al reclamar un fraude electoral en Chihuahua en 1986), empresarios, grupos eclesiales y la naciente sociedad mexicana interesada en participar en los asuntos públicos del país, permitió que el gobierno de Miguel de la Madrid impulsara una nueva reforma electoral:

“La reforma de 1986 pretendía responder a las demandas de representación efectiva de las clases medias y altas en un contexto de bancarrota moral del Estado y severas políticas recesivas”.⁹⁹

Para elaborar la propuesta de reforma, el entonces Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett convocó a miembros de la sociedad civil, académicos, políticos, y a los ciudadanos en general a participar en las audiencias públicas. En ésta se incluyeron temas que tuvieron como objetivos ampliar el número de diputados por representación proporcional que permitiera una mayor pluralidad política en el Poder Legislativo, y que a su vez atendiera a la demanda social.

“La amplia exigencia de los ciudadanos por una mayor participación en las decisiones públicas llevó a nuevas reformas, entre las que destacó el

⁹⁹ LOAEZA, op. cit.

aumento del número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, incrementando la presencia de los partidos minoritarios en el Poder Legislativo”.¹⁰⁰

La integración de la Cámara de Diputados presentó una modificación referente al número de diputados por representación proporcional, al pasar de 100 a 200 el número de diputados plurinominales (artículo 52 de la constitución). Asimismo, se incluyó la clausula de gobernabilidad, la cual señalaba que si algún partido no lograba el 50% más uno se le asignaría tantos diputados de representación proporcional como fuesen necesarios para alcanzarla.

Aunado a lo anterior, en febrero de 1987 se sustituyó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 por el Código Federal Electoral (CFE), esta reforma garantizaba nuevamente el control del PRI en el órgano electoral mediante la fórmula de integración de la CFE.

De haber continuado vigente el modelo electoral de 1977, las elecciones presidenciales de 1988 hubiesen representado la posibilidad para la ruptura del PRI. Estas elecciones estuvieron marcadas por la participación de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo en una alianza con la que apelaron a los principios nacionales y populares de la revolución. Y por los controversiales resultados que llevarían a Carlos Salinas, candidato del PRI, a la presidencia, ante una Cámara de Diputados integrada por 240 lugares con partidos diferentes al PRI.

La reforma de 1986 había logrado instaurar nuevamente el control del PRI en el desarrollo y resultado de las elecciones. Por lo que los resultados electorales de 1988 eran evidentemente predecibles. Así en los años ochentas diversos movimientos dieron muestra de inconformidad ante la crisis que se vivía en el país.

¹⁰⁰ BROM, Juan y DUVAL, Dolores, **Esbozo de Historia de México**, Grijalbo, 1998, p. 135.

“La severa crisis económica que se desencadenó en México a partir de 1981, en la que se conjugaron endeudamiento externo, recesión e inflación, fue el punto de partida de una movilización antiautoritaria cuya expresión electoral en esa década amenazó el virtual monopolio priista en numerosos puntos del país. La coincidencia en el tiempo de este desafío con el fin de dictaduras militares en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, propició una engañosa generalización. Los agudos cuestionamientos de que era objeto el autoritarismo mexicano y el fortalecimiento de la oposición partidista, que culminó en la disputa de la elección presidencial de julio de 1988, fueron interpretados como el augurio de un cambio de régimen. El debilitamiento del Estado fue visto por muchos como el inicio de una transición que conduciría al país al fin del fin del autoritarismo a la transición democrática”.¹⁰¹

En el siguiente apartado se retoma la reforma electoral de 1989-1990 que se caracteriza por la negociación política entre los partidos de oposición PRI-PAN ante los cuestionados resultados presidenciales de 1988. Además de la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como un medio para legitimar el gobierno de Carlos Salinas.

3.5. Reforma político electoral 1989

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari estuvo marcado por el desarrollo de tres reformas electorales que tuvieron como objetivo legitimar a su gobierno después de los cuestionados resultados electorales que lo habrían llevado a la presidencia en 1988, pero sin que ello implicara una pérdida en la hegemonía del PRI, pues a pesar de la creación del IFE como organismo autónomo, éste continuaba en manos del Secretario de Gobernación.

La reforma de octubre de 1989 se presentó en un contexto ríspido, por un lado, se dio en medio de una serie de demandas sociales en el país que buscaron generar

¹⁰¹ LOAEZA, Soledad, *La incertidumbre política mexicana*, Revista Nexos, junio de 1983, p. 1

transparencia y confianza en el desarrollo de las elecciones, pero además, frente a una Cámara de Diputados integrada en casi el 50% por partidos distintos al PRI, en su mayoría por miembros del PAN. Las reformas previas habían dado pauta a la instauración de un sistema de partidos múltiples que permitieron la integración de los partidos de oposición en el poder legislativo, pero sin que esto generara una pérdida de control del PRI.

La aprobación de la candidatura común en 1986 permitió que en la siguiente elección presidencial Cuauhtémoc Cárdenas se perfilara como candidato de los partidos de oposición, esto representó un avance en la transición, pues el poderío del PRI se vio fluctuado tanto en el desarrollo de las elecciones como en los resultados de éstas, pese a la caída en el conteo.

Aún cuando Cárdenas no llegó a la presidencia, por primera ocasión se logró una concentración de casi el 50% de los curules de oposición en la Cámara de Diputados (ver anexo 1), año en que además el PMS (partido que se constituyó en 1987 con la fusión del PSUM y el PMT, y que en 1989 pasaría de PMS a PRD) logró 4 lugares en la Cámara de Senadores (ver anexo 2). Mientras tanto, en el escenario internacional se daba fin al comunismo y se acentuaba el interés hegemónico de Estados Unidos por la política de liberalización de mercados y la promoción de la democracia liberal como forma de gobierno. Además, los resultados de las elecciones eran muestra del descontento por parte de los sectores privados debido a la falta de un modelo de desarrollo que garantizara el crecimiento económico y la estabilidad social en el país.

“En el interior del sector privado aparecieron importantes grupos de oposición antiautoritaria, que con el lema democracia electoral reaccionaron contra el deterioro económico y la aparente incapacidad del Estado para garantizar el crecimiento y, más todavía el orden público. Las protestas más importantes se articularon en una amplia movilización electoral –hasta julio de 1988

centrada en el PAN – que en algunas regiones del país puso en tela de juicio el monopolio del PRI en ese terreno”.¹⁰²

La reforma electoral de 1989 dejó ver la fuerza política que adquiriría el partido oficial del presidente y su capacidad de negociación frente a las principales fuerzas de oposición como el PAN. A diferencia de las reformas electorales aprobadas previamente, en las que el presidente enviaba su propuesta de reforma, la de 1989 surgió de los priistas concentrados en la Cámara de Diputados y como fruto de negociaciones con legisladores. Cabe mencionar que el PRD se pronunció en contra de la reforma.

“En octubre de 1989 se aprobó la reforma constitucional con los votos de los legisladores del PRI y del PAN, hecho que provocó una fisura en el partido blanquiazul. Desde ese momento resultaba evidente una convergencia entre estos dos partidos en torno a la reforma electoral. En julio de 1990 se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) sobre la base del proyecto presentado por la diputación priista y algunas modificaciones introducidas por el PAN. De seis partidos representados en la Cámara de Diputados, cinco votaron a favor del nuevo código. En contra se pronunciaron la diputación del PRD, una veintena de diputados panistas y un minúsculo grupo independiente desprendido del PFCRN”.¹⁰³

El PRI continuó con su interés de mantener la mayoría en la cámara baja por lo que la reforma de 1989 incluyó la posibilidad de participar como partido mayoritario en la distribución de los 200 diputados por representación proporcional. La cláusula de gobernabilidad señalaba que si algún partido no lograba el 50% más uno se le asignaría tantos diputados de representación proporcional como fuesen necesarios para alcanzarla.

¹⁰² MORALES, op. cit., p.3

¹⁰³ BECERRA Chávez, Pablo Javier, **Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas**, <http://148.206.53.230/revistasuam/polis/include/getdoc.php?rev=polis05&id=229&article=222&mode=pdf> p. 146

La reforma de 1989 dio pauta a la creación del IFE como un órgano autónomo, público y profesional que quedaría institucionalizado en el Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE). Empero, para la conformación del Consejo General continuó presente la figura del Secretario de Gobernación en la designación del presidente del consejo, mientras que los otros 4 de sus miembros pertenecían al legislativo (2 por cada cámara), mientras que el número de miembros pertenecientes a los partidos políticos sería calculado con base en los resultados de la votación.

La reforma instruyó un sistema de Justicia Electoral, con la creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) cuyos miembros serían aprobados en la cámara de diputados. La reforma de 1989 modernizó a las instituciones electorales al crear un nuevo Registro Federal de Electores (RFE) y la credencial para votar con fotografía, pero también representó un retroceso en la integración de la cámara al garantizar la mayoría absoluta del PRI en ésta mediante la denominada cláusula de gobernabilidad, justificada en el artículo 54, inciso c de la fracción III de la constitución,

“en la que se determina que si ningún partido alcanza el 51% de la votación nacional emitida, y ninguno alcanza con las constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría relativa y el 35 % de la votación nacional, le será otorgada la constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara; además si obtuvo más del 35% de la votación se asignarán dos diputados más por cada 1% de la votación nacional emitida, hasta un límite del 60% de diputados. El inciso fue conocido como *La Cláusula de Gobernabilidad*, era llamada de esta manera debido a que se aseguraba que el partido con mayoría, obtendría también la mayoría

en el Congreso, y por ende se le facilitaría la gobernabilidad, al no tener una oposición real en la Cámara de Diputados".¹⁰⁴

Esta reforma incluyó nuevamente el registro condicionado que había desaparecido con la reforma de 1986, y que abrió posibilidad para la creación de nuevos partidos que no hubiesen logrado la votación suficiente. Sin embargo, con ánimos de evitar una nueva candidatura como la de Cárdenas en 1988 se eliminó la participación de la candidatura común y además se incluyeron una serie de candados que hacían imposible la conformación de coaliciones, como se menciona enseguida:

“desapareció la figura de *candidatura común*, misma que posibilitó la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 por cuatro partidos. Al mismo tiempo, se establecieron múltiples candados para la formación de coaliciones con la finalidad evidente de disuadir a los partidos opositores de recurrir a ellas. Sin lugar a dudas los intereses del PRI y los del PAN confluyeron en este aspecto, en respuesta al shock electoral de 1988: el primero quería evitar a toda costa la rendición de convergencias electorales que en su caso pusieran en riesgo su hegemonía, mientras que el segundo resintió fuertemente su desplazamiento como segunda fuerza electoral por una convergencia opositora de última hora”.¹⁰⁵

En síntesis, la reforma electoral de este año trató de legitimar la presidencia de Carlos Salinas ante las evidentes muestras de descontento social por la supuesta caída del sistema en las elecciones de 1988, sin que ello significara la pérdida en la hegemonía del PRI. Así la Cámara de Diputados y el órgano electoral seguirían controlados por el Poder Ejecutivo.

¹⁰⁴ SANZ, Karla, **El sistema electoral mexicano. Panorama de la reformas electorales desde 1990**, P. 4, letrasjuridicas.cuci.udg.mx/.../Dra%20Karla%20Saenz%20Articulo.doc

¹⁰⁵ BECERRA Chávez, Pablo Javier, **Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas** pág. 153, 148.206.53.230/revistasuam/polis/include/getdoc.php?rev...id...

Sin duda la elección de 1988 sentó el precedente de una etapa mayor participación e interés ciudadano en la organización de los procesos electorales. Este fenómeno se acentuó en la década de los noventa mediante la institucionalización de los observadores nacionales y visitantes extranjeros como una forma de fortalecer el ejercicio del voto, como se verá en la siguiente sección.

3.6. Reforma político electoral 1993

En un contexto de mayor interés ciudadano por la participación en los asuntos políticos del país, la reforma de 1993 coloca en la mesa de discusión temas políticos electorales en cuanto a integración y duración en la gestión de los miembros de la Cámara de Senadores, la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, la ciudadanización del IFE y la presencia de observadores electorales nacionales.

“En la lógica del gobierno del presidente Salinas y de la dirigencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se trataba de las reformas más importantes de la historia reciente: se había eliminado el principio de autocalificación, abierto el Senado a la oposición, desaparecido la cláusula de gobernabilidad y legalizado la presencia de observadores. En suma, se había cedido en algunos de los dogmas fundamentales del sistema electoral mexicano. En cuanto a la Cámara de Diputados, se estableció un nuevo principio sobre el máximo de integración en la cámara de diputados de sólo el 63%.¹⁰⁶

La integración del Senado logró su ampliación de dos a cuatro senadores por entidad federativa de los cuales serían elegidos por una fórmula mixta basada en el sistema electoral mayoritario. Es decir, cada entidad federativa tendría 4 Senadores, asignados tres al partido que mayor votación hubiese obtenido y el senador restante correspondería al segundo partido en votación mediante el llamado mecanismo de primera minoría (en Lorenzo Córdova Vianello, IJ/UNAM). “Su renovación se llevaría a

¹⁰⁶ BECERRA Chávez, Pablo Javier, **El Sistema Electoral Mexicano: Las reformas de 1994**, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, P. 33, www.bibliojuridica.org/libros/4/1761/3.pdf

cabo en su totalidad de casi seis años y no por mitad como se realizaba anteriormente”.¹⁰⁷

La Cámara de Diputados, pese a que la Clausula de Gobernabilidad Democrática fue eliminada con la reforma de 1993, la misma permitía un margen de sobrerrepresentación al partido mayoritario, es decir, “estableció que éste no podría tener más del 60% del total de diputados (300) si no alcanzaba ese porcentaje de votación. Sólo si el partido mayoritario obtenía más del 60% de los sufragios podría llegar a un máximo de 315 curules”.¹⁰⁸

En cuanto a la observación nacional, México instituye la figura del Observador Electoral mediante la reforma electoral de 1993, sin embargo a diferencia de lo que sucedía en el escenario internacional, el trabajo del observador en nuestro país se limitó al día de la jornada. Esta reforma se puso a prueba en la elección federal de 1994 en la que se realizaron elecciones para renovar a los miembros del senado, de la Cámara de Diputados y al Presidente. Los resultados mostraron un proceso de apertura en la conformación del Senado, pues el PAN logró 25 lugares y el PRD 8 de los 128. En tanto, el PRI en la Cámara de Diputados logró 300 lugares del total de 500, seguido del PAN con 119 y el PRD con 71, es decir, se comienza a dar mayor pluralidad en la integración del Poder Legislativo, a la vez que se va anunciando el fin de un periodo del partido. En cuanto al Senado, la nueva fórmula para la designación de los 128 senadores permitió ampliar el número de curules de los partidos de oposición.

“Con los resultados de 1991, el PRI había obtenido el 73% de los senadores con una votación del 59%. Pero en la situación previa, sin apertura del

¹⁰⁷ MORALES, Op. Cit. p. 103.

¹⁰⁸ CÓRDOVA, Vianello, Lorenzo, **La Reforma Electoral y el cambio político en México**, Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM, p. 687.

Senado, con esa misma votación este partido controlaba el 95.3% de la cámara”.¹⁰⁹

La figura de observador nacional cobró impacto en México desde 1994, año en el que se acreditaron un total de 80,000 observadores, en el 2000 fueron 38,000 en el 2003 se llegó a 12,000, y en 2006 se lograron acreditar 25,321. Con base en lo anterior podemos señalar que en el periodo de transición de un sistema de partido predominante la figura del observador en México tuvo mayor relevancia, como sujeto legitimador de los procesos electorales, pues justo en 1994 se concentra un mayor número de ciudadanos interesados en un cambio de gobierno. O como menciona Carlos Monsiváis:

“en el sentido cultural y en el político la transición a la democracia es ya en México un hecho notorio. Basta ver la cantidad de personas que se alistan como observadores, la movilización de la opinión pública, las respuestas críticas a las plataformas de los tres partidos, y a la desinformación a cargo de las empresas televisivas y muchísimas publicaciones. Si el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ha puesto en marcha en 1994 la reforma electoral tan esperada desde 1982, por lo menos no ha sido por la vocación democrática de que tan escasas muestras ha dado, sino por las presiones conjuntas de las urgencias de modernización, el reclamo internacional de elecciones confiables, Chiapas y la sociedad mexicana”.¹¹⁰

La sociedad mexicana da muestra de interés en la participación de los asuntos políticos del país a través de la instauración de la figura del observador electoral, que se desarrolla en un marco de debilitamiento del sistema presidencialista. Así la presencia del observador electoral consolida la apertura de una política proteccionista que se

¹⁰⁹ BECERRA Chávez, Pablo Javier, **Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas**, op. cit

¹¹⁰ MONSIVÁIS, Carlos, **En la agonía del presidencialismo**, Agosto 1994, Revista Nexos.

consolidó en México desde inicios de siglo en temas relacionados con el sistema político mexicano.

La reforma estableció topes en los gastos de campañas e impuso como requisito para formar parte del Consejo General del IFE no haber formado parte de ningún partido político o de algún cargo de elección popular. Se incluyeron temas como el financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios electrónicos.

El Tribunal Electoral adquiere el papel de calificador de las elecciones de diputados y senadores y queda facultado para emitir sanciones que iban desde una multa a la pérdida del registro por violaciones cometidas a la ley en cuanto al financiamiento de los partidos políticos. Lo destacable en la función del nuevo sistema electoral fue la presencia nuevamente del Ejecutivo en el órgano facultado para calificar las elecciones a través de la integración de los magistrados a propuesta del presidente con la ratificación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

En cuanto a las prerrogativas de los partidos políticos se establece que el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación se realizaría de la siguiente manera:

“Los partidos contarían con el tiempo suficiente en radio y televisión para transmitir sus campañas, tiempo que el IFE a través de la Secretaría de Comunicaciones solicitaría a los concesionarios un catalogo de horarios y tarifas, fuera de estos tiempos no se podía contratar publicidad”.¹¹¹

3.7. Reforma política electoral 1994

La reforma electoral de 1994 atendió temas relacionados con la integración del órgano electoral, la conciliación de las principales fuerzas políticas y la reglamentación de la figura del visitante extranjero. Esta negociación se realizó en el marco de tres sucesos históricos de trascendencia, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC), el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas

¹¹¹ MORALES, op. cit., p. p. 100-120

y del asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI. El Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia fue el precedente de esta reforma y tuvo como objetivos:

“crear condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen en el proceso electoral; propiciar y mantener las condiciones políticas y sociales que garanticen un clima de confianza a la inversión productiva y al crecimiento económico en un marco de estabilidad y de respeto a los derechos de todos; profundizar las políticas públicas de atención a los grandes problemas y rezagos sociales; facilitar que quienes hayan optado por el enfrentamiento, se sumen al proceso de transformación de la vida política y; fortalecer la capacidad de autodeterminación de México y refirmar la soberanía e independencia nacionales”.¹¹²

Es decir, la reforma de 1994 tuvo como objetivo liberalizar el sistema electoral mientras se generaba una mayor dependencia de México al modelo capitalista, con lo que fue la firma del TLC (México, Estados Unidos y Canadá). A su vez, se buscó atemperar el clima social en México ante los problemas sociales que se presentaron en esta década. Los temas abordados en esta reforma tuvieron que ver con la integración del Consejo General del IFE, en la que se atribuía mayor independencia a sus miembros a través del estatus de Consejeros Ciudadanos y de su aprobación por las dos terceras partes de la cámara de diputados, además eliminó el derecho a voto de los partidos políticos en los órganos electorales e incorporó las demandas de los partidos y de los actores de oposición, particularmente de integrantes del PRD, que votaron al lado del PRI y del PAN a favor de esta propuesta que reunía modificaciones sustanciales al sistema electoral como un medio de conciliación política y social. Como menciona Pablo Becerra:

¹¹² MORALES, op. cit., p. 107.

“esta reforma saldaría dos grandes deudas de las anteriores reformas. En primer lugar, integró al Partido de la Revolución Democrática (PRD) en los consensos que condujeron a su diseño básico, y en segundo lugar introdujo modificaciones sustanciales en la estructura y atribuciones de los organismos electorales”¹¹³.

A partir de la modificación al artículo 41 de la constitución se establece que la organización de los procesos electorales se hará a través de un organismo público y autónomo. Mientras que para la toma de decisiones al interior del consejo implicaba eliminar el voto preferencial que ejercía el Secretario de Gobernación en el órgano electoral. Así, los consejeros ciudadanos (antes consejeros magistrados), el representante del Ejecutivo y los del legislativo serían los únicos facultados para participar en las discusiones del consejo con derecho a voto. Esto significaba que los representantes de los partidos políticos en el Consejo General del IFE sólo participarían con derecho a voz pero a no voto en la organización de los procesos electorales.

Para reglamentar la figura del visitante extranjero se modificó el artículo 82 del COFIPE con el objetivo de dar a conocer a la opinión pública internacional el desarrollo de las elecciones. A partir de este momento, México comienza con una participación activa en la comunidad internacional con el objetivo de dar a conocer los procesos políticos mexicanos.

En 1994 el Consejo General del IFE emitió un decreto en donde se establecieron las características para la acreditación y desarrollo de las actividades de los observadores electorales. En el artículo 5 del COFIPE se reconoce la facultad de observar los actos preparatorios de la jornada así, el 18 de junio de 1994 el Consejo General aprobó el Acuerdo para establecer las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados. La invitación del gobierno mexicano estaría dirigida a:

- “Representantes de organizaciones internacionales;

¹¹³ BECERRA Chávez, Pablo Javier, **El Sistema Electoral Mexicano: Las reformas de 1994**, op. cit. p.33

- Representantes de organizaciones continentales o regionales;
- Representantes de órganos legislativos;
- Representantes de organismos especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral;
- Representantes de instituciones o asociaciones privadas o no gubernamentales que realizan actividades en el ámbito político electoral o en la defensa de los derechos humanos.
- Personalidades extranjeras que gozaran de reconocimiento y prestigio por su contribución a la paz y cooperación internacional, relacionadas con actividades político-electorales y con la defensa de los derechos humanos”.¹¹⁴

En la convocatoria se establecía que los visitantes extranjeros podrían conocer el desarrollo del proceso electoral federal en cualquiera de sus etapas; celebrar entrevistas con autoridades o funcionarios electorales y celebrar reuniones con los representantes de los partidos políticos y sus candidatos para obtener información sobre las mismas.

De acuerdo con datos de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, en 1994 se acreditaron 943 visitantes extranjeros provenientes de 34 diferentes países, en 1997, 344 provenientes de 30 países, en 2000, 870 provenientes de 58 países, en 2003, 180 visitantes provenientes de 32 países, en 2006, 357 y en 2009 424 de 51 países.

En el ámbito internacional, la figura del visitante extranjero permite dar a conocer a la comunidad internacional el desarrollo de los procesos electorales como un medio para legitimar a la democracia como una forma de gobierno en México en donde se respeta el ejercicio del sufragio y el desarrollo de elecciones libres, auténticas y periódicas. Mientras que el ámbito nacional ha fungido un papel de legitimador de las elecciones a partir de 1994.

¹¹⁴ MORALES, op. cit., p. 111.

3.8. Reforma político electoral 1996

La reforma electoral de 1996 atendió a los principios de objetividad, imparcialidad y transparencia en las elecciones. En 1995 los partidos políticos firmaron el Acuerdo Político Nacional con el que consolidarían modificaciones tanto en la integración del Senado, de la Cámara de Diputados, así como del IFE.

Para las elecciones del Distrito Federal se estableció en la Constitución el reconocimiento del voto libre y secreto, así como también temas relacionados con el régimen de gobierno del Distrito Federal, mediante temas como la realización de elecciones para elegir al Jefe de Gobierno, a partir de 1997 y las elecciones de los Jefes Delegacionales y de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a partir del 2000.

En lo que se refiere al órgano electoral federal, en este año, el IFE se consolida como un organismo autónomo. La figura del Secretario de Gobernación queda fuera de la integración del Consejo General quedando así integrado por 8 consejeros ciudadanos y 1 consejero ciudadano presidente, las principales características de la reforma de este año quedan resumidas enseguida,

“José Woldenberg reconoce que la reforma de 1996 incluyó cinco aspectos para generar un sistema de gobierno más competitivo y democrático:

1. “Definió que la autoridad más confiable para organizar y arbitrar una competencia cada vez más intensa debía ser una institución de Estado autónoma,
2. Estableció que los derechos políticos de ciudadanos y partidos estarían protegidos por un Tribunal Electoral adscrito al Poder Judicial de la Federación y que este órgano calificara todas las elecciones federales, haciendo este proceso plenamente jurisdiccional por primera vez en 175 años.

3. Contribuyó a crear condiciones equitativas de la competencia. Garantizó que el financiamiento público a los partidos políticos fuese preeminente sobre el privado y que se repartiera de forma equitativa. Asimismo, fijó límites a los flujos privados de recursos para garantizar la independencia de los partidos y concedió amplias atribuciones de fiscalización a la autoridad electoral. Multiplicó el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación electrónica en condiciones equitativas.
4. Refrendó una composición del Congreso de la Unión que combina el principio de mayoría relativa con la proporcionalidad. Así, dio lugar a una traducción adecuada de votos en curules en la Cámara de Diputados y en el Senado, estableciendo diques a la sobrerrepresentación.
5. Los partidos acordaron que la arena electoral seguiría siendo un espacio con acceso abierto para nuevas organizaciones y, a la vez, dado que las prerrogativas dependen del registro, que este último deba ser ratificado con un arraigo mínimo de 2% del electorado”.¹¹⁵

Esta generación de reformas colocó en la mesa del debate el tema de las condiciones de la competencia electoral que se inscribe en el escenario internacional como parte de la cuarta etapa de la cooperación internacional en materia electoral. Sin embargo, este tema cobra mayor relevancia hasta la elección presidencial del 2006 año en que el financiamiento de los partidos político y el acceso a los medios de comunicación favorecen al partido del gobierno, en un sistema multipartidista.

Las elecciones federales de 1997 se conocen como las más competitivas en la historia del país, pues por primera vez en la historia el PRI no logra la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Este suceso abre la posibilidad de crear un sistema de partidos políticos en el que el PRI ya no tenga el control absoluto frente al poder legislativo. La Cámara de Diputados logró una mayor pluralidad política en su integración, pues el

¹¹⁵ WOLDENBERG, José, “La próxima reforma electoral” en CÓRDOVA Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Lorenzo, **Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene**, UNAM, IDEA Internacional, México, 2007, p. 80.

PAN logró 121 diputados; el PRD logró 125 y el PRI 239; el PT 7 y el PVEM 8. La cámara de senadores se logró una mayor pluralidad política al concentrar 5 partidos de oposición.

“En el Senado se eligieron 32 nuevos miembros por el principio de representación proporcional, de un total de 128 que componen la Cámara alta del Congreso. De ellos, el PRI obtuvo 13 escaños; el PAN, nueve; el PRD, ocho; el PT, uno; y el PVEM, uno. Los partidos de oposición cuentan con mayor presencia en el Senado al pasar de tres a cinco el número de partidos representados”.¹¹⁶

Sin duda, estos resultados sentaron precedente de lo que ocurriría en el 2000 como un fenómeno insólito en México, pues después de 71 años en el poder, el PRI saldría de los Pinos. La llegada a la presidencia del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) representó para muchos un paso a la alternancia política en México.

El sistema político mexicano que se desarrolla a lo largo del S. XX tiene como característica la presencia de un gobierno fuerte que se consolida en un sistema presidencialista de partido predominante. De acuerdo con el Dr. Jorge Carpizo, las facultades Metaconstitucionales que el presidente de la República ejerció durante el siglo XX le brindaron, entre otras, la facultad para designar a su sucesor, así como a los gobernadores de las entidades federativas. Por ello podemos señalar que las elecciones sirvieron como un mecanismo para la prevalencia del PRI en el gobierno.

Este capítulo retoma de manera ilustrativa las reformas político-electorales realizadas a lo largo del S.XX que permitieron incluir en la década de los noventa el inicio de un proceso de apertura internacional en el tema electoral y que continúa desarrollándose a lo largo del S. XXI. La reforma de 1994 abrió canales de participación internacional en México mediante el reconocimiento legal de visitantes extranjeros en los procesos electorales, así como a su integración en organismos internacionales. Por así

¹¹⁶ http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf (Consultado el 10 de febrero de 2010)

mencionar algunos ejemplos, en 1996 México se incorpora a la UNIORE que integra a países de la región y en el 2003 estableció su adhesión como miembro del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), organismo intergubernamental que integra a países de todo el mundo.

Cabe mencionar que México vivió a lo largo del Siglo XX en un régimen de partido predominante que limitó su participación en el escenario internacional sobre el tema electoral, y que difirió del resto de países de América Latina, pues éstos desde la década de los ochentas buscaron formas de cooperación regional en la materia mediante los protocolos de Quito y de Tikal, posteriormente convertidos en la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) como lo mencionamos en el capítulo I.

El siguiente capítulo ejemplifica a partir de la adhesión de México como miembro de IDEA Internacional y de sus actividades de cooperación, la apertura que el sistema político mexicano ha logrado a partir de este siglo y que en un momento se hicieron impensables debido al papel proteccionista con la que la política mexicana abordó el tema.

CAPÍTULO IV.**LA INCORPORACIÓN DE MÉXICO A LA
COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA
ELECTORAL**

Como se ha revisado en el capítulo previo, el sufragio universal y las elecciones han sido elementos relevantes en el proceso democratizador que se ha llevado a cabo a nivel mundial y que se caracteriza por poner en la mesa del debate el desarrollo de elecciones bajo un esquema de partidos multipartidista que garantice la competencia electoral.

En este apartado se muestra el contexto y el mecanismo mediante el cual se da la incorporación de México a la cooperación internacional en materia electoral. Como ya se mencionó en el capítulo I, la cooperación en materia electoral representa un esfuerzo de la comunidad internacional para el fortalecimiento de los regímenes democráticos como una forma de gobierno, en donde las elecciones y el sufragio representan condición *sine qua non*.

En México, los primeros esfuerzos para la apertura a la observación electoral se realizaron a partir de la década de los noventa en un contexto que la ciudadanía exigía una mayor presencia y participación en los asuntos públicos del país. Las reformas realizadas a partir de la década de los sesenta del S. XX posibilitaron la alternancia presidencial en México en el año 2000. Esta situación dio inicio a una nueva etapa en la historia política de nuestro país, misma que se caracterizó por una relativa pérdida de poder del presidente, de su partido y de la presencia mayoritaria de este último en el poder legislativo.

Como lo menciona María Amparo Casar parafraseando a Jorge Carpizo: “el Presidente de México dejó de ser el jefe del partido hegemónico, perdió el control sobre las

elecciones y el poder para designar a su sucesor, dejó de tener los instrumentos que le permitían dominar políticamente a los gobernadores y presidentes municipales, el de seleccionar a los legisladores y designar a los líderes del congreso o el de definir la composición de la Suprema Corte de Justicia. Al perder todas estas capacidades o – poderes metaconstitucionales- los pesos y contrapesos institucionales se volvieron tan reales y operantes como en cualquier democracia consolidada”.¹¹⁷

Así se da pauta a una etapa de negociación política entre partidos políticos representados en el legislativo, y que desde 1997 no son en su mayoría del mismo partido del presidente. El reconocimiento de la figura del visitante electoral en 1994 permite una mayor participación de organismos interesados en el desarrollo de los procesos electorales de México, así en el trabajo de los órganos electorales. Este capítulo tiene como objetivo revisar un ejemplo de cooperación internacional en materia electoral mediante la participación de IDEA Internacional en el contexto de la reforma electoral del 2007.

El capítulo se divide en tres secciones, en la primera, se aborda el contexto de la reforma electoral del 2007; en la segunda se aborda la firma del convenio de colaboración entre IDEA internacional con la CENCA; y en la última sección se aborda la cooperación electoral entre el estado mexicano e IDEA Internacional mediante la firma de convenios de colaboración con organismos electorales, instancias autónomas y órganos legislativos, así también se presentan las características de IDEA Internacional como una organización intergubernamental.

4.1 La Reforma Electoral del 2007 y el papel de la cooperación electoral

La alternancia política que se dio en México en el 2000 y que se refrenda en el 2006 se vio acompañada de fenómenos tales como una gran presencia de los candidatos en la

¹¹⁷ CASAR, Ma Amparo, “los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública” en...p. 405

televisión; la parcial participación del entonces presidente Vicente Fox en la contienda; la constante espectacularización de la política; y la presencia de las campañas negras.

Además, con la elección presidencial del año 2006 se generó más información que revelaba que los partidos políticos gastaban casi la totalidad de los recursos públicos en medios de comunicación, así como datos que develaban la presencia de particulares en la compra de espacios en radio y televisión a favor de uno u otro partido.

“El financiamiento público que los partidos políticos recibieron durante las campañas electorales federales de 2006 fue de un poco más de dos mil millones de pesos. De esta cantidad el 95%, más de mil novecientos millones de pesos, se gastó en los medios electrónicos (radio y televisión). Además, las confederaciones y asociaciones de empresarios y de industriales desean seguir teniendo especial influencia en los comicios, precisamente a través de propaganda pagada en los medios electrónicos.”¹¹⁸

El resultado de la elección presidencial del 2006 fue un margen de diferencia muy cerrado entre el primero (35.89%) y segundo lugar (35.33%)¹¹⁹. Por lo que las cuantiosas cantidades de recursos que los partidos políticos destinaron para acceder a medios de comunicación (principalmente en radio y televisión) y su posible determinación en los resultados electorales, colocaron en la mesa del debate la importancia de definir nuevas reglas del juego en cuanto a estos temas.

“En el marco de la elección presidencial más competitiva y polémica en la historia reciente del país, los actores políticos y diversos sectores sociales exigieron una reforma a las “reglas del juego” en la materia. El propio Felipe Calderón Hinojosa, al

¹¹⁸ CARPIZO, Jorge, “la reforma del Estado en 2007 y 2008” en LIBRO...p. 385-386.

¹¹⁹ De acuerdo con los resultados del IFE, el PAN logró el 35.89 de los votos validos en la elección presidencial del 2006, seguido de la Coalición por el Bien de Todos con el 35.33%.

asumir el cargo y en repetidas ocasiones, llamó a realizar una nueva reforma electoral. En este contexto, el Senado de la República del Congreso de la Unión promovió y logró la aprobación por unanimidad, en las dos cámaras legislativas federales, de la Ley para la Reforma del Estado, la cual entró en vigor el 13 de abril de 2007¹²⁰.

Conforme a la Ley, se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), del Congreso de la Unión, en la cual estuvieron incorporados con derecho a voz y voto todos los partidos políticos con representación parlamentaria –a través de los respectivos coordinadores de sus grupos en una y otra cámara, y los presidentes de la respectivas comisiones especiales para la Reforma del Estado de las dos cámaras-- así como otros actores y sectores, aunque estos últimos sólo con derecho a voz. Dado que la Ley contó con una vigencia de un año, se determinó que los primeros seis meses la Comisión Ejecutiva estará encabezada por el presidente del Senado y, los segundos seis meses, por el presidente de la Cámara de Diputados. La Comisión Ejecutiva estableció cinco temas para la reforma del Estado, entre los que se inscribió el relativo a “Democracia y sistema electoral”.

Se realizaron cinco foros regionales de consulta pública y la Comisión Ejecutiva en el procesamiento de las propuestas correspondientes, en el entendido de que, en el Foro Regional sobre Democracia y Sistema Electoral, fue notorio un amplio consenso en torno a la exigencia y urgencia de revisar la fórmula de financiamiento y acceso a medios. Enseguida se enuncian las características de esta reforma.

¹²⁰ ÁVILA Ortiz, Raúl, en el proyecto para la realización del Seminario Internacional: Condiciones de la Competencia Electoral: Financiamiento Partidario y Acceso a Medios de Comunicación", 2007.

Cuadro VI. Modificaciones legales de la Reforma 2007

Sistema de Partidos	Integración de Partidos Políticos	Establece que sólo los ciudadanos pueden constituir partidos políticos. NO las APN NI las asociaciones gremiales (disposición del 2003 que establece que sólo las APN podían constituirlos).
	Disolución de los partidos políticos	Los bienes de los partidos políticos que pierdan su registro pasan a formar parte del erario público del Estado.
	Coaliciones electorales:	Flexibilización en las alianzas, y que cada partido político participe con su voto en la boleta electoral.
Financiamiento de los partidos políticos	Actividades ordinarias permanentes	Los recursos que se entregan permanentemente a los partidos políticos se abordara a partir de la siguiente fórmula: Se calcula al multiplicar 65% del Salario Mínimo diario en el DF X el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. El monto resultante se divide: 30 de manera igualitaria y 70% proporcional a la votación obtenida en la última elección por cada partido político
	Financiamiento para actividades ordinarias	En las elecciones presidenciales y de senadores (cada 6 años) y de diputados (cada 3 años), se brindará un porcentaje correspondiente al 50% y al 30% del presupuesto ordinario, respectivamente.
	Financiamiento para actividades específicas (educación, capacitación e investigación)	Se brinda un 3% del financiamiento ordinario y se distribuye conforme a la misma fórmula.
	Financiamiento privado	Los partidos políticos pueden recibir de sus simpatizantes sólo el 10% del último tope de gasto de campaña presidencial.
Campañas Electorales	Campañas	Las campañas para elecciones presidenciales durarán 90 días y para las de diputados 60 días.
	Precampañas	Se reconocen con la reforma y se establecen 60 días para las elecciones presidenciales y 45 para las de diputados.
Acceso a los medios de comunicación	La reforma electoral 2007-2008 prohíbe a los partidos políticos contratar espacios en medios electrónicos de	Los partidos sólo podrán acceder a la radio y televisión a través de los tiempos oficiales del Estado. El IFE es la autoridad facultada para administrar y comprar, en su caso, tiempos en radio y televisión. Así como también cuenta con la facultad de sancionar violaciones (incluso puede ordenar la cancelación). Los particulares tampoco podrán comprar propaganda a favor o en contra de un partido o candidato.

	comunicación.	
Tiempos Oficiales de los Partidos Políticos	De la Precampaña a la Jornada Electoral	48 minutos diarios en cada frecuencia o canal, éstos se podrán distribuir de 2 y hasta 3 minutos por hora, durante el horario de 6:00 a las 24 horas. De ese tiempo, durante las precampañas los partidos políticos tendrán al menos 1 minuto por cada hora en cada estación y durante la campaña dispondrán de al menos el 85% de ese tiempo total. La distribución es conforme a la fórmula (30% igualitario y 70% proporcional).
	Fuera de las campañas	El IFE tendrá a su disposición el 12% del total de los tiempos de los tiempos oficiales, de los cuales el 50% corresponde a los PP y el resto al IFE.
Campañas Negras	Campañas Negras	Se eleva a rango constitucional, la prohibición de que se calumnie o difame a las personas.
Facultades y Atribuciones del TEPJF	Facultades y Atribuciones del TEPJF	Las salas electorales adquieren un carácter permanente Los magistrados de las salas del tribunal electoral se realizara de manera escalonada (en caso de falta definitiva de uno de ellos, el nuevo magistrado sólo ocupara el cargo por el tiempo restante) Se establecieron las causales específicas de nulidad de la elección presidencial.
Régimen electoral de los estados	Régimen electoral de los estados	Se homologó la realización de elecciones al primer domingo de julio. En aquellos estados en los que las elecciones no se realicen en año de elecciones federales, los estados pueden determinar que sus elecciones se realicen en fechas diferenciadas. Las campañas para gobernador y ayuntamientos se homologan con los plazos federales, quedando 90 y 60 días respectivamente.

Fuente: IFE, **Análisis comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008**, Documento de difusión con fines informativos, Primera edición, 2008.

Como se aprecia en el cuadro, los temas que atendió la reforma electoral del 2007 tuvieron como objetivo disminuir los costos en el financiamiento de los partidos políticos, así como determinar nuevas fórmulas para su acceso a los medios de comunicación. Así como también atendió temas relacionados con las campañas negras y la duración de las campañas y precampañas; y causales de nulidad de la elección.

En el contexto de las negociaciones políticas que culminaron en la reforma electoral del 2007, se inscribe la cooperación electoral que IDEA Internacional, como órgano especializado, brindó al estado mexicano mediante la realización de un seminario internacional que tuvo como objetivo brindar información desde una perspectiva comparada sobre el tema del financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación a miembros del Poder Legislativo, tanto de la Cámara de Diputados como de Senadores, y que sirvieran como elementos técnicos para la toma de decisiones.

4.2. Cooperación Internacional en materia electoral. La firma del convenio de colaboración entre IDEA Internacional con la CENCA

En México, la cooperación internacional en materia electoral entendida como una práctica de las relaciones internacionales que busca el fortalecimiento de los procesos electorales ha logrado ser palpable en la reforma electoral del 2007. Como parte de esta práctica, IDEA Internacional y el estado mexicano, en el marco de la reforma del estado, y específicamente en temas de materia electoral, la CENCA¹²¹ presidida por el senador Manlio Fabio Beltrones, e IDEA Internacional por conducto del Dr. Daniel Zovatto, representante regional, firmaron un convenio general de colaboración con el cual la organización internacional se comprometió a brindar asesoría técnica y especializada que permitiera compartir experiencias; conocimientos e información sobre derecho comparado en los temas referentes al “Régimen de Estado y de Gobierno” y “Democracia y Asistencia Electoral”.¹²²

La asesoría electoral que brinda IDEA Internacional se inserta en el marco de la cooperación internacional en materia electoral que busca transmitir conocimientos

¹²¹ Presidida durante los primeros seis meses de su integración y vigencia por el Senador Manlio Fabio Beltrones. Inicialmente se planteó un periodo de seis meses para después ampliarla a un año.

¹²² Convenio General de Colaboración que celebran por una parte, la Presidencia de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (Comisión Ejecutiva) y, por la otra, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Firmado en la Ciudad de México el 2 de julio del 2007. Firmado por Manlio Fabio Beltrones (Presidente de la Mesa Directiva del Senado), y Daniel Zovatto (Director Regional de América Latina).

sobre temas especializados como el sistema de partidos y los sistemas electorales. Así en agosto de 2007 se realizó la firma de un Convenio Específico de Colaboración entre la CENCA e IDEA Internacional (2 de julio del 2007) referente a la realización del Seminario Internacional titulado “Condiciones de la Competencia Electoral: Financiamiento Partidista y Medios de Comunicación en los Procesos Electorales” que abordaría desde una perspectiva comparada la experiencia tanto de países latinoamericanos como europeos. Los objetivos del seminario fueron los siguientes:

- “Aportar información especializada comparativa internacional y sobre experiencias nacionales para la toma de decisiones en México, en el marco de los trabajos de la reforma del Estado en materia electoral.
- Comprender las diversas modalidades normativas y aplicaciones prácticas de que se dispone sobre el tema en países de América y Europa.
- Conocer y contrastar las fortalezas y debilidades, ventajas y desventajas de los diversos esquemas y modalidades de financiamiento y acceso a medios en la región latinoamericana y otros países de Europa y América del Norte.
- Generar conocimientos pertinentes que permitieran ponderar los escenarios posibles para una reforma en la materia.
- Incrementar el conocimiento comparado y particularizado sobre el tema”.¹²³

Más allá de profundizar sobre el tema, este capítulo constituye únicamente un ejemplo de la participación de organismos internacionales promotores de la democracia a nivel internacional como una práctica reciente en nuestro país, y que logra insertarse en una coyuntura de negociación entre las fuerzas políticas.

La reforma electoral del 2007 atendió a las demandas políticas que generó un clima de incertidumbre causado por la cerrada diferencia entre los resultados electorales del

¹²³ Tomados del Proyecto desarrollado para el Seminario Internacional en el 2007, actividad en la que colaboré directamente con el Dr. Raúl Ávila en la redacción del documento.

primer y segundo lugar de los candidatos a la presidencia de México de las elecciones del 2006, pero también a la importancia de renovar un sistema electoral agotado que ya no se ajustaba a las nuevas necesidades del país, es decir, se buscó un nuevo modelo que permitiera hacer frente a la alternancia del poder y al fortalecimiento en el sistema de partidos que se generó en México a partir del 2000 con la llegada a la Presidencia de Vicente Fox, candidato del PAN. “En el año 2000 los resultados de la elección colocaron a México en el centro de la atención internacional por ser el primer cambio político en el siglo XXI”¹²⁴, y que además ponía fin a 71 años de priismo.

En ese tenor resultó pertinente el Seminario ante la necesidad de incrementar los beneficios de conocer información y experiencias relevantes internacionales en la materia y contribuir sustancialmente a la ponderación de las ventajas financieras, políticas, institucionales y propiamente electorales de modificar el modelo prevaleciente, sin dejar de considerar el complejo y sensible contexto mexicano tanto del sistema político electoral como de la estructura de los medios de comunicación.

Diversos actores políticos se pronunciaron a favor de que la reforma electoral, se procesara y aprobara en las cámaras legislativas. El Seminario se realizó en fechas idóneas para que cobrara un impacto relevante en el proceso reformista y tuvo como objetivo general proporcionar información técnica y especializada desde un enfoque comparado a Diputados y Senadores sobre el financiamiento de los partidos políticos y su regulación en los medios de comunicación que sirvieran como referente para la toma de decisiones.

Durante el Seminario Internacional se contó con la presencia de especialistas en el tema del financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación. Se presentaron las experiencias comparadas desde un enfoque regional

¹²⁴ CARMONA Hernández, José Salvador y JIMÉNEZ Solares, Carlos, **La reforma electoral en México 1988-2000, en un sistema de partidos competitivo**, Ra Ximhai Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable, septiembre-diciembre, 2006, vol.2, número 003, Universidad Autónoma Indígena de México. Pág. 653

en países como Brasil, Colombia, Chile; mientras que considerando las experiencias europeas se contó con los casos de Alemania y España. En este contexto abordaremos únicamente las principales con las experiencias relacionadas con Chile y Colombia en América Latina por representar dos sistemas electorales con características afines al modelo mexicano.

Cuadro VIII. FINANCIAMIENTO EN DOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Tema	Chile ¹²⁵	Colombia ¹²⁶
Financiamiento de los partidos políticos	<p>El financiamiento de las campañas posee un modelo particular, la ley otorga mayor transparencia al proceso, a través de conocer y verificar la procedencia de los recursos. Asimismo, se ataca la intervención electoral de funcionarios y autoridades públicas y regula la forma en que los partidos políticos recaudan sus recursos en períodos no electorales.</p> <p>El límite al gasto depende del tipo de candidatura, y para cada caso, la ley permite los aportes anónimos, reservados, propios y los privados de carácter público. Sin embargo, los candidatos y partidos políticos no pueden recibir, directa o indirectamente, aportes de campaña</p>	<p>Para recibir financiamiento público y privado los partidos políticos o bien los candidatos deben cubrir ciertos requisitos como es obtener una votación mínima en las elecciones, e incluso se les puede entregar un monto adicional al anticipo que se les ha entregado para la campaña (Para las campañas presidenciales se entrega una parte del monto del financiamiento previamente a la campaña y otra después).</p> <p>Existen topes de campaña y se establecen sanciones severas para quien no respete estos montos; asimismo Colombia ha adoptado un esquema tanto preventivo como represivo para el control del financiamiento de partidos, a través de una campaña llamada del “voto limpio” pretende promover una cultura de respeto y compromiso de buenas prácticas electorales, también se firman convenios de transparencia y se obliga a las autoridades locales a vigilar su cumplimiento.</p>
Acceso de los partidos a los medios de	Los candidatos tienen derecho para elecciones presidenciales y parlamentarias (más no municipales), a una franja gratuita, es decir, un tiempo determinado y gratuito para la transmisión de propaganda en los canales	Respecto de los medios de comunicación se garantiza a los partidos políticos el acceso en forma gratuita para divulgación política y propaganda electoral; asignando los tiempos mediante sorteo y estableciendo restricciones a los

¹²⁵ La ley que regula el tema del financiamiento público y privado de los partidos políticos en Chile es la Ley N. 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral (las últimas modificaciones son las publicadas en el D.O. de 06 de septiembre de 2005. Servicio Electoral de Chile, página oficial. www.servel.cl/ Financiamiento de los partidos políticos. Se retoma el ARTÍCULO 33 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (actualizado a 2009) que señala lo siguiente: Los ingresos de los partidos políticos estarán constituidos por las cotizaciones ordinarias o extraordinarias que efectúen sus afiliados, por las donaciones, por las asignaciones testamentarias que se hagan en su favor y por los frutos y productos de los bienes de su patrimonio.

¹²⁶ El Consejo Nacional Electoral de Colombia <http://www.cne.gov.co/> resuelve mediante resolución en cada elección los tiempos correspondientes en medios de comunicación entre los candidatos. Para las elecciones presidenciales de 2010 se emitió la Resolución N. 0739. En cuanto a los recursos asignados para las elecciones del 2010 se emitió la Resolución N.0284.

comunicación	abiertos. En la prensa escrita y la radio, se puede publicar o emitir la propaganda electoral que se contrate libremente, pero no se puede discriminar en el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas.	periodos en que puede ser difundida ésta última con sus respectivas sanciones en caso de incumplimiento.
---------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia con los datos de las ponencias presentadas en el Seminario Internacional realizado en la Cd. de México en 2007.

Los datos tomados para el cuadro VI retoma factores contemplados en el seminario, a la vez que se revisaron las leyes electorales de los respectivos países. Cabe mencionar que este apartado no pretende hacer una revisión exhaustiva del tema, sólo se busca brindar información que permita contextualizar la incorporación de México en la cooperación internacional electoral.

Los apartados siguientes muestran las características de IDEA Internacional y datos sobre el trabajo que ha realizado en México.

4.3. Cooperación Internacional entre el estado Mexicano e IDEA Internacional

Desde 1993 el IFE a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales se ha vinculado con instituciones internacionales interesadas en el fortalecimiento de los procesos político electorales con el objetivo de fomentar el intercambio de información electoral y al establecimiento de convenios con diversas instituciones.

Y en colaboración con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) han logrado establecer relaciones de cooperación con el PNUD, organismo con el que han trabajado en el marco del programa de colaboración del fondo de apoyo para la observación electoral, así como con IDEA Internacional, la OEA, IFES, IIDH/CAPEL, entre otros.

Lo anterior ha permitido paulatinamente la presencia de México en el escenario internacional, así como la presencia de actores internacionales en nuestro país interesados en el intercambio de experiencias, conocimientos, documentos, entre otros.

a) IDEA Internacional en México

El reconocimiento de la figura del observador electoral en 1993 y del visitante extranjero en 1994, logró una ampliación en la política internacional de México encabezada, inicialmente, por el IFE. Y en fechas posteriores directamente por el gobierno mexicano con organismos intergubernamentales, como IDEA Internacional.

El inicio de la alternancia política permitió que el 5 de diciembre del 2002 el estado Mexicano firmara el decreto para su adhesión como miembro del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2003.

Las relaciones de cooperación internacional en materia electoral entre México e IDEA Internacional se realizan desde 1998, año en que el IFE e IDEA Internacional firmaron el primer convenio de colaboración.

b) Características y objetivos de IDEA Internacional

IDEA Internacional es una organización intergubernamental que se integró el 27 de febrero de 1995 con catorce socios, adoptando como sede central Estocolmo, Suecia. Actualmente su órgano directivo está integrado por 25 estados de todas las regiones del mundo y por organizaciones internacionales. Sus principales áreas de trabajo son las siguientes:

“la democracia electoral, aprovechando la experiencia comparada, mediante el análisis de las tendencias democráticas, el desarrollo de políticas estratégicas, así como de herramientas metodológicas y conceptuales relativas a la participación política, la legislación y financiamiento de partidos políticos y la construcción de sistemas electorales en zonas que han estado en conflicto, mediante el reforzamiento de las instituciones democráticas y la cultura política. IDEA Internacional sirve de foro para el diálogo entre académicos, operadores políticos y administradores electorales en todo el mundo; a partir de investigaciones comparadas desarrolla herramientas prácticas para apoyar el mejoramiento de procesos democráticos y promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en la administración electoral”.¹²⁷

La organización fue registrada de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas¹²⁸ y tiene estatuto de observador en la Asamblea General de la ONU

¹²⁷ Datos tomados de los Estatutos de IDEA Internacional.

¹²⁸ Capítulo XVI (Disposiciones varias) Artículo 102. 1) Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible; 2) Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este Artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas.

desde 2003. IDEA Internacional apoya la democracia en todo el mundo y se dedica a fortalecer las instituciones democráticas y los procesos. Trabaja con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y con actores que participan en la construcción de la democracia tanto en los planos internacional, regional, nacional y local.

Si bien el impacto político sobre el análisis electoral en estos espacios no ofrece un método cuantificable, su actuación nos permite valorar esta práctica como de reciente reconocimiento en México y como un medio para el fortalecimiento institucional de los procesos políticos electorales en la dinámica de las relaciones internacionales del S. XXI. Cabe mencionar que México ocupó la presidencia del consejo del 1 de junio del 2008 al 1 de junio del 2009.

Países miembros del instituto internacional para la democracia y la asistencia electoral

N.	PAÍS MIEMBROS	AÑO DE INGRESO
1	Australia	1995
2	Barbados	1995
3	Bélgica	1995
4	Botswana (África)	1997
5	Canadá (América del Norte)	1997
6	Capa Verde	2003
7	Chile	1995
8	Costa Rica	1995
9	Dinamarca	1995
10	Finlandia	1995
11	Alemania	2002
12	Ghana	2005
13	India	1995
14	República de Mauricio	1999
15	México	2003
16	Namibia	1997
17	Países Bajos	1995
18	Noruega	1995
19	Perú	2004
20	Portugal	1995
21	Sudáfrica	1995
22	España	1995
23	Suecia	1995
24	Suiza	2006
25	Uruguay	2003

Observador oficial: Japón

c) Convenios de colaboración con organismos electorales, instancias autónomas y órganos legislativos

IDEA Internacional ha logrado vincularse con órganos autónomos como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y también con instancias académicas como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Enseguida se enuncian brevemente los convenios de colaboración firmados en México con la organización.

En primer lugar, IDEA Internacional ha firmado dos acuerdos de colaboración con el IFE:

- El primer convenio fue firmado el 27 de mayo de 1998 en la Cd. de México por José Woldenberg y por Peter Harris, Director del Programa de Reglas y Procedimientos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- El segundo convenio de colaboración fue firmado el 20 de abril de 2004 por María del Carmen Alanis en su carácter de Secretaria Ejecutiva, por Luis Carlos Ugalde, Consejero Presidente del IFE y por Karen Fogg, Secretaria General del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

La relación que se ha dado con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). De acuerdo con el artículo 186, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el TEPJF tiene competencia para conducir las relaciones con otros Tribunales Electorales, autoridades e instituciones nacionales e internacionales.

“Con base en lo establecido en el artículo 191, fracciones I y VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el numeral 5 fracción X, del Reglamento Interno del TEPJF, el Magistrado Presidente será el representante de este órgano jurisdiccional y podrá celebrar convenios o cualquier otro tipo de acto jurídico que se requiera para el buen funcionamiento del mismo; así como llevar las relaciones

con autoridades o instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, que tengan vínculos con el Tribunal”.¹²⁹

Tomando en cuenta lo anterior, el TEPJF ha firmado tres convenios de colaboración con IDEA Internacional:

- **Primero:** firmado en la Ciudad de México el día 22 de abril del 2004 por el magistrado Presidente del TEPJF, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y por la Secretaria General de IDEA Internacional, Karen Fogg.
- **Segundo:** firmado en la ciudad de Estocolmo, Suecia, el día 9 de mayo del 2006 por el Magistrado Presidente del TEPJF, Leonel Castillo González y por el Secretario General de IDEA Internacional, Vidar Helgesen.
- **Tercero:** Firmado en la ciudad de Estocolmo, Suecia, el día 27 de mayo del 2008 por la Magistrada Presidenta del TEPJF, María del Carmen Alanis Figueroa y por el Secretario General de IDEA Internacional, Vidar Helgesen.

¹²⁹ Convenio de Cooperación entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Firmado en la ciudad de Estocolmo, Suecia, el día 27 de mayo del 2008 por la Magistrada Presidenta del TEPJF, María del Carmen Alanis Figueroa y por el Secretario General de IDEA Internacional, Vidar Helgesen.

Por último, como parte del trabajo realizado por IDEA Internacional en México en un ámbito más académico se han logrado realizar diversas actividades con el Instituto de Investigaciones de la UNAM (IIJ/UNAM). Entre las actividades realizadas tenemos:

Tema	Fecha
Seminario sobre Constitución, Democracia y Elecciones. La Reforma que Viene	2007
Seminario Internacional Como hacer que funcione el sistema presidencial	Del 6 al 8 de febrero del 2008
Seminario Internacional Nuevas Tendencias del Constitucionalismo en América Latina.	Del 18 al 20 de marzo de 2009

La década de los noventa y lo que va del este siglo marcan un nuevo periodo en la historia de México y su vinculación hacia el exterior. Este apartado ejemplifica los vínculos de cooperación que ha establecido el estado mexicano con una organización que promueve las prácticas democráticas a partir de la generación e intercambio de información comparada que permiten brindar asesoría electoral a los países que transitan hacia la democratización.

CONCLUSIONES

- Se entiende por *cooperación internacional en materia electoral* al conjunto de prácticas que realizan dos o más actores de la comunidad internacional en busca del fortalecimiento de la democracia representativa. Sus principales características podrían ser la transferencia de procesos, técnicas y conocimientos para el fortalecimiento de las elecciones y el sufragio como mecanismos para la designación de representantes. No omito mencionar que si bien la observación electoral representa un mecanismo importante para la vigilancia en el desarrollo del proceso electoral, no debemos dejar de lado que esta acción representa un espectro muy acotado de la cooperación electoral, pues los procesos de transición democrática en el mundo requieren de acciones como la asesoría electoral que permiten el fortalecimiento de los regímenes electorales y del sistema de partidos, que a su vez garanticen el respeto al ejercicio del sufragio y de las elecciones.
- Las *elecciones* y el *sufragio* representan dos valores que dan sustento a la teoría democrática liberal impulsada desde los Estados Unidos y que han sido reconocidos por el Derecho Internacional mediante tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969 y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966. Algunos autores reconocen a las elecciones y el ejercicio del sufragio como condiciones necesarias para determinar cuando un país puede o no ser considerado como democrático. Sin embargo, en esta tesis reconocemos que las elecciones no necesariamente se realizan en este tipo de sistemas de gobierno, ya que existen y existieron regímenes autoritarios en los que las elecciones han representado una constante sin que ello represente necesariamente la voluntad ciudadana.

- I. Las elecciones pueden fungir dos funciones, por un lado, pueden servir como un mecanismo de legitimación de los regímenes autoritarios, y por el otro, pueden ser un medio para garantizar la transición de un gobierno a otro. Como lo menciona Dieter Nohlen en su texto **Sistemas electorales y sistema de partidos**, el papel de las elecciones en los regímenes autoritarios como el caso mexicano son las siguientes: i) el poder político no está en juego; ii) La oposición se puede articular parcialmente; iii) La existencia de partidos de oposición legalizados; iv) La disidencia política se puede manifestar (una forma puede ser el abstencionismo electoral) y v) Las elecciones se encuentran expuestas a los ideales democráticos (elecciones libres).¹³⁰ En estos casos la actuación de la cooperación internacional en materia electoral representa un mecanismo que podría ayudar a fortalecer a los regímenes democráticos, o en su caso, validar la instauración de regímenes autoritarios
- El auge democratizador que se ha dado a nivel mundial ha permitido la creación de diversas organizaciones internacionales interesadas en promover el desarrollo de elecciones y el ejercicio del sufragio en las regiones, y en sí de la instauración de la democracia representativa como forma de gobierno reconocida a nivel mundial. Por ejemplo, la Organización de la Naciones Unidas desde 1945 ha representado un esfuerzo del bloque occidental para promover la democracia.
 - La cooperación internacional en materia electoral ha adquirido presencia y connotaciones que varían de un contexto a otro y de un periodo a otro, por ejemplo, durante el proceso de descolonización en África y el proceso de transición en América Latina esta práctica se manifestó mediante acciones de observación electoral que brindó la ONU. Mientras que para los países de

¹³⁰ NOHLEN, op. cit., p. 12

América Latina esta práctica representó un esfuerzo de cooperación desde la región como lo fue en 1985 la firma del Protocolo de Tikal y en 1989 el Protocolo de Quito. Con la caída del bloque soviético se reconoce a la democracia como la forma de gobierno mejor aceptada a nivel mundial acorde al capitalismo. Así la cooperación internacional en materia electoral adquiere presencia en los países interesados en transitar de un régimen comunista a uno democrático, como lo es el caso de los países de Europa del Este interesados en formar parte de la Unión Europea.

- La cooperación internacional ha logrado transitar por cuatro etapas que van desde el reconocimiento de las misiones de observación electoral en África (1950-1960) hasta el fortalecimiento de los procesos electorales pasando por temas como la creación de mecanismos regionales de cooperación e intercambio en temas electorales (América Latina), y de acciones relacionadas con el costo, la justicia y calidad de las elecciones.
- Las comunidades sociales a lo largo de la historia han sido capaces de generar mecanismos de cooperación entre éstas que al trascender su ámbito y área de influencia han logrado la institucionalización de organismos internacionales. Por ello, podemos definir a la *organización internacional* como una dinámica relacional entre Estados, que reconocen su soberanía, y que al vincularse entre sí generan relaciones de cooperación y de diálogo en busca de temas e intereses en común.
- Los actores involucrados en la cooperación internacional en materia electoral pueden ser: estado – estado; estado – organizaciones internacionales y también pueden participar las organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema. En esta investigación reconocemos como condición *sine qua non* la voluntad expresa de los actores interesados en participar en acciones de

cooperación electoral, ya que el término cooperar es definido como el esfuerzo que realizan dos o más actores de la comunidad en busca de un mismo fin.

- La cooperación internacional en materia electoral ha logrado manifestarse a través de actos como la observación electoral, la capacitación electoral, el voto de los mexicanos en los extranjeros y la asesoría electoral. Las iniciativas relacionadas con temas de *observación electoral* tienen como objetivo realizar una evaluación sobre el desarrollo de las elecciones en los países por parte de actores ajenos a la contienda, y estos pueden ser ciudadanos o visitantes extranjeros. En tanto, el *voto de los mexicanos en los extranjeros* se refiere a los mecanismos de colaboración por parte de organismos internacionales, o en su caso del país receptor, para garantizar el ejercicio del sufragio de los ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional, en aquellos casos en los que la legislación lo permite. La capacitación electoral se refiere a la transmisión de técnicas que busca brindar conocimientos electorales para el desarrollo de los temas electorales. A diferencia de la capacitación, la asesoría electoral brinda acciones específicas, programas, recomendaciones e información que busca contribuir específicamente a la especialización de temas relacionados con el sistema electoral, el sistema de partidos y la participación política de la ciudadanía.
- La incorporación de México a la cooperación internacional se da en un proceso de alternancia presidencial en que la legislación electoral necesitaba cambiar las reglas del juego. Este suceso puede ser explicado a partir de facultades que la Constitución de 1917 brindó al Poder Ejecutivo frente a los poderes legislativo y judicial, pues a diferencia de la de 1857, la primera facultó al Poder Ejecutivo frente a los poderes legislativo y judicial.

- La construcción del sistema político mexicano pos revolucionario se caracteriza por incorporar en su texto constitucional factores que posibilitaron la integración de la familia revolucionaria en un solo partido. El primero se refiere a la inclusión de las demandas sociales a través del artículo 23 y 127 constitucional; el segundo al reconocimiento que la constitución da a la democracia como forma de gobierno; y el tercero se refiere al reconocimiento de los principios de política exterior de México de índole proteccionista plasmados en 1988 en el artículo 89, fracción X. Estos factores permitieron al régimen priista apelar a las elecciones como un medio para legitimar su permanencia en el poder por 71 años bajo el papel de árbitro comprometido con el interés social. Mientras que las reformas políticas-electorales realizadas desde la década de los sesenta sirvieron como un mecanismo para evitar la desestabilización al sistema político y social, pero además permitieron al régimen priista apelar en todo momento al cumplimiento de los derechos humanos y de los estándares democráticos (sufragio y elecciones).
- Los temas abordados en el capítulo III y IV tuvieron como interés aportar información sobre el proceso de incorporación de nuestro país en una práctica de cooperación internacional en materia electoral en el año 2007. Así podemos concluir que las reformas políticas – electorales realizadas en México desde la década de los sesenta hasta 1996 responden al interés del PRI por mantenerse en el poder. Sin embargo factores externos - el contexto político, económico y social, así como el interés ciudadano por participar en los procesos políticos-electorales - hacen de la alternancia política un tema obligado, aunado a lo anterior debemos reconocer que en el escenario internacional se está en un proceso de reconocimiento de la democracia como forma de gobierno.
- El esbozo realizado sobre las reformas responde al interés de entender el contexto en que nuestro país se incorpora a la cooperación internacional en materia electoral, periodo que a título personal puedo ubicar en el marco de la

negociación de la reforma electoral del 2007, pues en ésta se dio la participación de una organización internacional (IDEA Internacional) que brindó información desde una perspectiva comparada sobre diversos modelos de financiamiento dirigida a integrantes del poder legislativo. Si bien en la década de los noventa se dio pauta a la presencia de observadores electorales y de visitantes extranjeros, esta acción sólo se centró a realizar actividades de vigilancia durante los procesos electorales.

- Este hecho no podría ser explicado sin tener como antecedente las reformas políticas-electorales realizadas desde 1963 y que sirvieron como mecanismos para garantizar la prevalencia del PRI en el poder, así como para legitimar el discurso democrático en el país y en el ámbito internacional. Así podemos esbozar de la siguiente manera la importancia de cada una de éstas: la reforma de 1963 sirvió como un mecanismo para institucionalizar la demanda social mediante el reconocimiento de los diputados plurinominales, la reforma de 1977 permitió legitimar la candidatura única (registrada) de José López Portillo a través de concesiones electorales como fue el reconocimiento jurídico de los partidos políticos en el artículo 41 constitucional, así como también dio pauta a la pluralidad en la integración del órgano electoral. Estas reformas nunca tuvieron como objetivo real poner en riesgo el poder político del partido en el poder y en aquellos casos en que ello se hacía posible se recurría a una nueva reforma que permitía legalizar su control como lo fue la reforma de 1986 impulsada por Miguel de la Madrid en la que se buscó regresar el control del órgano electoral al PRI, a la vez que daba ciertas fugas de escape como fue en 1988 la candidatura común de Cuauhtémoc Cárdenas.

Las reformas realizadas durante el sexenio de Carlos Salinas en el periodo 1989 - 1994 buscaron la forma de legitimar su presidencia ante los cuestionados resultados de la elección que lo llevaron a la presidencia, escenario que había sido posibilitado con la reforma de 1986, año en que el control del órgano electoral regresó nuevamente al PRI. Así Carlos Salinas realizó tres reformas

que buscaron lo siguiente: la primera reforma incluyó la creación del IFE como un órgano público pero controlado por la Secretaría de Gobernación, así como también garantizó el control de la cámara baja con el reconocimiento de la cláusula de gobernabilidad, a la vez que se eliminaba la candidaturas comunes, es decir se buscaba dar ciertas concesiones pero garantizando el control del partido del Presidente; la segunda reforma incluyó temas políticos en cuanto a la integración y periodo de gestión de los senadores y del reconocimiento de la figura del observador electoral en 1993. Esto no habría sido posible sin tener en cuenta el constante interés ciudadano por participar en los asuntos políticos del país. La última reforma electoral del salinismo, la de 1994 reconoció la figura del visitante extranjero y reconoció la integración de consejeros ciudadanos en el IFE. Esto último se consolidó en la reforma de 1996, y que dotó de personalidad autónoma al IFE al dejar fuera a la Secretaría de Gobernación, mientras que se dotaba a los ciudadanos de mecanismos jurídicos a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para garantizar la justicia electoral.

Pronto este escenario se derribó y la alternancia política que se había logrado en el año 2000 derivó en nuevos conflictos electorales, dando cabida a una nueva discusión sobre si en algún momento se logró realmente un proceso de transición democrática en nuestro país. Cualquiera que sea el resultado de la discusión, no omito señalar que lo que se creía avanzado en cuanto a la independencia de los consejeros electorales se ha visto permeado y actualmente la integración del consejo general responde a intereses partidistas que dejan de lado el avance que se creía logrado en cuanto a la ciudadanización del órgano electoral, y sobre todo en su imparcialidad y autonomía. Otro tema de interés se refiere al financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios de comunicación que se presume determinó en gran medida los resultados de la elección presidencial del 2006. En este contexto el seminario realizado en 2007 por IDEA Internacional en México sobre las condiciones de la competencia electoral: financiamiento de los partidos políticos y su acceso a los medios de

comunicación evidencia la presencia en acciones de asesoría electoral que brindan organismos internacionales a México en un contexto de modernización del sistema político mexicano.

- Finalmente podemos concluir que México se encuentra inmerso en un proceso de construcción democrática que reclama dos cosas: la primera se refiere a nuestra participación en actividades de cooperación electoral que permitan retomar experiencias exitosas acordes a nuestra realidad y en que prevalezca el interés democrático por encima de intereses partidistas o de élites en el poder; y el segundo se refiere a la construcción de actividades de educación cívica que permitan la identificación ciudadana con los representantes.

FUENTES CONSULTADAS

I. Libros y revistas

AGUAYO, Sergio, **La transición en México. Una historia documental 1919-2010**, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, primera edición 2010.

AZIZ Nassif, Alberto y Isunza Vera, Ernesto, **La crisis del modelo electoral mexicano: Financiamiento, medios, instituciones y política social**, Foro Internacional 190, XLVII, 2007 (4).

ÁVILA Ortiz, Raúl, **en el proyecto para la realización del Seminario Internacional: Condiciones de la Competencia Electoral: Financiamiento Partidario y Acceso a Medios de Comunicación**, 2007.

BECERRA Chávez, Pablo Javier, **Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales del sexenio de Salinas**, Revista UAM.

BONEO, Horacio, "Observación Internacional de Elecciones" en **Diccionario electoral**, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH), Tomo II, México, 2003.

BONEO, Horacio, CARRILLO, Manuel y VALVERDE, Ricardo, "La observación (internacional y nacional) de las elecciones", en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, THOMPSON, José y OROZCO, José de Jesús (coord.), **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, FCE, México, 2007.

BROM, Juan y DUVAL, Dolores, **Esbozo de Historia de México**, Grijalbo, 1998.

CALDUCH Cervera, Rafael, "Teoría General de la Organización Internacional", en **Relaciones Internacionales**, Ediciones Ciencias Sociales, S.A., Madrid, 1991.

CAMPUZANO VOLPE, Felipe, **De la Guerra Fría al choque de civilizaciones: nacionalismo y milenarismo** en la obra de Samuel P. Huntington, Argumentos (Méx.) v.20 n.54 México may./ago. 2007.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, "Antecedentes y desarrollo del principio de división de poderes en las Constituciones de México", en **División de Poderes y Régimen Presidencial en México**, IJ/UNAM, México, primera edición 2006.

CARMONA Hernández, José Salvador y JIMÉNEZ Solares, Carlos, “La reforma electoral en México 1988-2000”, en **un sistema de partidos competitivo**, Ra Ximhai Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable, septiembre-diciembre, 2006, vol.2, número 003, Universidad Autónoma Indígena de México.

CARPIZO, Jorge, **Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación**, Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 100, IIJ/UNAM.

CARRILLO, Manuel, “Cooperación Internacional” en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, THOMPSON, José y OROZCO, José de Jesús (coord.), **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, FCE, México, 2007.

CORDOVA Vianello, Lorenzo, “Reforma electoral y medios de comunicación” en CAMACHO, Solís, Manuel y VALADES, Diego (coord.), **Gobernabilidad democrática ¿Qué reforma?**, IIJ/UNAM, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2005.

CÓRDOVA Vianello, Arnaldo, **La formación del poder político en México**, Ediciones Era, decimo octava reimpresión, México, 1993.

CÓRDOVA, Vianello, Lorenzo, **La Reforma Electoral y el cambio político en México**, Instituto de Investigaciones Jurídicas / UNAM.

CASAR, Ma. Amparo, **los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 401.

CORDERO Arias, Luis Alberto, “Asesoría electoral” en **Diccionario electoral**, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH), Tomo I, México, 2003.

EMMERICH, Gustavo Ernesto, **Procesos Políticos en las Américas**, UAM-Iztapalapa, 1996.

ELIZONDO Mayer- Serra, Carlos, **El Estado mexicano después de su reforma, Política y Gobierno**, vol. II, número 1, primer semestre de 1995, p.p.95-113, http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_II_N1_1995/Elizondo.pdf

Edit Antal, “¿Regreso a Europa? Europa Central y del Este después de la Guerra Fría”, en Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (coords.), **Europa en transformación: procesos políticos, económicos y sociales**, UNAM/UQROO/Plaza y Valdés, México, 2000.

FERNÁNDEZ Liesa, Carlos R., "Democracia y desarrollo en el reordenamiento internacional" en MARIÑO Menéndez, Fernando y FERNÁNDEZ Liesa, Carlos R. (coord.), **El desarrollo y la cooperación internacional**, Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

HELD, David, "Democracia cosmopolita y el nuevo orden internacional", en **La democracia y el orden global**, Paidós, Estado y Sociedad, Buenos Aires, 2002.

HUNTINGTON, Samuel P., "El significado de la democracia" en **la Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX**, Samuel P. Huntington, Paidós, Estado y Sociedad, España.

IFE, **Análisis comparativo de la Reforma Electoral Constitucional y Legal 2007-2008**, Documento de difusión con fines informativos, Primera edición, 2008.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Claudia Gabriela, **La cooperación política como instrumento para la estabilidad y gobernabilidad democráticas en América Latina**, 2004.

MANDUJANO RUBIO, Saúl, "México ante la asistencia electoral internacional" en **Cooperación electoral y el compromiso internacional con la democracia**, IEEM, México, 2006.

MEDINA, Manuel, "Las Organizaciones Intergubernamentales y las funciones de la organización internacional en el sistema político mundial", en **Las Organizaciones Internacionales**, Alianza Editorial, S.A., Madrid, 1976.

MERINO, Mauricio, "El desafío de la consolidación democrática", en **La transición votada. Crítica a la interpretación de cambio político en México**, FCE, Sección de obras de política y derecho, México, 2003.

MINGS, Karen, "Los derechos humanos: la protección a la dignidad humana", en **Fundamentos de las relaciones internacionales**, colección estudios internacionales, CIDE, 2006.

NAVARRO FIERRO Carlos, **Régimen electoral mexicano y las elecciones federales 2006**, en **Instituto Federal Electoral**, México, 2006.

NOHLEN, Dieter, "Teorías, Métodos y Conceptos", en **Diccionario de Ciencia Política**, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 2005.

NOHLEN, Dieter y SOLARI, Aldo, **Reforma política y construcción democrática. Europa y América Latina**, Ed. Nueva Sociedad, 1 edición, 1988.

NOHLEN, Dieter y Sabsay, Daniel, "Derecho electoral" en NOHLEN, Dieter, ZOVATTO, Daniel, THOMPSON, José y OROZCO, José de Jesús (coord.), en **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**, IFE/IIDH/Universidad de Heidelberg, International IDEA, TEPJF, FCE, México, 2007.

NOHLEN, Dieter, "Concepto, importancia, y función de las elecciones", en **Sistemas electorales y sistema de partidos**, México, FCE, 2004.

OJEDA GÓMEZ, Mario, **México antes y después de la alternancia política: un testimonio**, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales (Colección "Jornadas", núm. 143), 2004.

PEARSON S. Frederic y ROEMESTER J. Martin, **Relaciones Internacionales, Situación global en el Siglo XXI**, 4ta edición, Mc Graw Hill, Colombia, 2000, p.p.329-369

PECES-Barba Martínez, Gregorio, "Escasez y Solidaridad: Una reflexión desde los clásicos" en MARIÑO Menéndez, Fernando y FERNÁNDEZ Liesa, Carlos R. (coord.), **El desarrollo y la cooperación internacional**, Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1997.

PÉREZ RODRÍGUEZ, Rocío Minerva, **La participación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en las elecciones presidenciales en América Latina, El caso Peruano**, 2000.

PICADO, Sonia, "Elecciones y Democracia en América Latina 1988 – 1991" en ZOVATTO, Daniel, **Una tarea Inconclusa. Elecciones y democracia en América Latina 1988-1991**, IIDH/CAPEL, 1992.

PRADO LALLANDE, Juan Pablo, "Algunos factores que intervienen en la dinámica y el impacto de la condicionalidad política de la ayuda internacional", en **La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: Las sanciones a la ayuda internacional**, Universidad Complutense, Madrid, 2006.

QUINTANILLA, Luis, "La política internacional de la Revolución Mexicana", en **Política Exterior de México. 175 años de Historia**, Tomo III, SRE, México, 1985.

RIAL, Juan, **la inmovilidad y la tendencia al autoritarismo**, en JORGE CARPIZO.

ROVIRA MAS, J.: "Elecciones y Democracia en Centroamérica y República Dominicana: Un análisis introductorio", en Rodolfo Cerdas-Cruz, Juan Rial y Daniel Zovatto (Editores): **Elecciones y Democracia en América Latina 1988-1991: Una tarea inconclusa**, IIDH-CAPEL, San José, 1992.

SARTORI, Giovanni, **Teoría de la Democracia 1el debate contemporáneo**, Alianza Editorial Mexicana, primera reimpresión, México, 1989.

WOLDENBERG, José, “La próxima reforma electoral” en CÓRDOVA Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Lorenzo, **Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene**, UNAM, IDEA Internacional, México, 2007.

II. Mesografía

BARQUÍN, Manuel, **La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y Análisis**, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)-CAPEL, Costa Rica, primera edición 1987, P. 33, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2026>

BECERRA Chávez, Pablo Javier, **El Sistema Electoral Mexicano: Las reformas de 1994**, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, P. 33, www.bibliojuridica.org/libros/4/1761/3.pdf

BRENA Sesma, Ingrid, “Cooperación Internacional” en **la perspectiva latinoamericana en la declaración universal de bioética y derechos humanos**, biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, www.juridicas.unam.mx, pág. 325.

CRESPO, José Antonio, **Los estudios electorales en México en el contexto del cambio político, política y gobierno**, vol. V, núm 1, primer semestre de 1998, Pp. 261-279. http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_V_N1_1998/Crespo.pdf

MÉNDEZ de Hoyos, Irma, **Las reformas electorales en México y el surgimiento y transformación del Instituto Federal Electoral**, Revista Iniciativa N. 13 <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/inesle/PUBS/REVS/iniciativa/iniciativa13/articulo5.htm>

Real Academia Española (RAE), **Diccionario de la lengua española**, Madrid, Espasa Calpe, 2001, 22ª ed.

SANZ, Karla, **El sistema electoral mexicano. Panorama de la reformas electorales desde 1990**, P. 4, letrasjuridicas.cuci.udg.mx/.../Dra%20%20Karla%20Saenz%20%20Articulo.doc

III. Tesis consultadas

ARREDONDO Ramírez, María Estela, “El discurso de la democracia representativa: concretización paradójica entre el discurso político del capital y el democrático”, “El reciente proceso de expansión de los regímenes liberal democráticos”, “Democracia representativa” en **El discurso estatal, el discurso democrático: claves para el análisis de las transformaciones del discurso electoral en México**, Tesis Doctorado (Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

LAVÍN de la Cavada, José María, **Democratización y cooperación electoral: el caso del Instituto Federal Electoral**, Tesis de Maestría, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora: Universidad Rey Juan Carlos, México, 2002.

FONSECA Ramos, Dulce Marti. **El derecho de voto en México: tema fundamental de la democracia electoral**, Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho) UNAM, Facultad de Derecho, 2007.

LEON Aulina, Emilienne de, “Cooperación Internacional”, en **Nuevos actores en la sociedad internacional: organizaciones civiles y agencias de cooperación**, Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2001, 2008.

MENDOZA Puig, Minerva Berenice, “Consideraciones finales” en **Evolución y retos de la observación electoral internacional. El caso de México y el proceso electoral federal de 2006**, Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2008.

MORALES Bautista, Isabel Guadalupe, **La revaloración de la democracia en el nuevo orden mundial y la actividad internacional del Instituto Federal Electoral**, Tesis Licenciatura (Licenciado en Relaciones Internacionales)-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005.

RAMIREZ Bernal, Isaac David, “Hacia el fortalecimiento de las facultades de control del Senado de la República en materia de política exterior: Propuestas de reforma legal y constitucional”, en **la política exterior ante las transformaciones del régimen político mexicano, México, 1994**. Tesis de Licenciatura (Licenciatura en Relaciones Internacionales) UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

VIDAL Miyamoto, María del Pilar, **El concepto moderno de la organización internacional, parámetros de las relaciones internacionales**, México, 1990.

IV. Material Fílmico

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, **A Decade of Democracy Building**, DVD, 2005.

V. Convenios

Proyecto de decreto por el que se aprueban los estatutos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, según fueron reformados en el consejo extraordinario de IDEA Internacional celebrado el día veinticuatro de enero de 2006. <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2008/04/22/1&documento=23>

Estatutos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) con las reformas del Consejo Extraordinario del veinticuatro de enero de dos mil seis. Texto en español. http://www.senado.gob.mx/servicios_parlamentarios.php?ver=instrumento

Convenio de Cooperación Técnica entre el Instituto Federal electoral (IFE) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Firmado en la Ciudad de México el 27 de Mayo 1998 por José Woldenberg Karakowsky (Consejero Presidente del IFE), Peter Harris, director del programa de Reglas y Procedimientos y Fernando Zertuche, Secretario Ejecutivo del IFE.

Instrumento de Extensión del 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. Firmado en la Ciudad de México el 20 de abril de 2004 por Luis Carlos Ugalde y María del Carmen Alanís Figueroa por parte del IFE, y por Karen Fogg de IDEA Internacional.

Protocolo de la ceremonia para la firma del instrumento de extensión, palabras de introducción a cargo de la consejera Alejandra Latapí, 20 de abril de 2004.

Convenio de Cooperación entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Firmado en la Ciudad de México el día 22 de abril del 2004 por el magistrado Presidente del TEPJF, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo y por la Secretaria General de IDEA Internacional, Karen Fogg.

Convenio de Cooperación entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Firmado en la ciudad de Estocolmo el 9 de mayo del 2006. Firmado por el Magistrado Leonel Castillo González del TEPJF y por el Secretario General de IDEA Internacional, Vidar Helgensen.

Convenio de Cooperación entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Firmado en la ciudad de Estocolmo, Suecia, el día 27 de mayo del 2008 por la Magistrada Presidenta del TEPJF, María del Carmen Alanís Figueroa y por el Secretario General de IDEA Internacional, Vidar Helgesen.

Convenio General de Colaboración que celebran por una parte, la Presidencia de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (Comisión Ejecutiva) y, por la otra, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Firmado en la Ciudad de México el 2 de julio del 2007. Firmado por Manlio Fabio Beltrones (Presidente de la Mesa Directiva del Senado), y Daniel Zovatto (Director Regional de América Latina).

Acuerdo Específico de Colaboración entre la Comisión Ejecutiva de negociación y Construcción de acuerdos del Congreso de la Unión "Comisión Ejecutiva" y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral "IDEA Internacional" respecto a la realización de un seminario Internacional. Firmado en la Ciudad de México el 2 de julio del 2007. Firmado por Manlio Fabio Beltrones (Presidente de la Mesa Directiva del Senado), y Daniel Zovatto (Director Regional de América Latina).

VI. Informes

Informe del Seminario Internacional titulado: "Condiciones de la Competencia Electoral: Financiamiento Partidario y Acceso a Medios de Comunicación" que se realizó los días 9 y 10 de agosto de 2007 en el marco del acuerdo Específico de Colaboración entre la Comisión Ejecutiva de negociación y Construcción de acuerdos del Congreso de la Unión "Comisión Ejecutiva" y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral "IDEA Internacional" respecto a la realización de un seminario Internacional. Firmado en la Ciudad de México el 2 de julio del 2007. Firmado por Manlio Fabio Beltrones (Presidente de la Mesa Directiva del Senado), y Daniel Zovatto (director regional de América latina).

A contribution by International IDEA to the III Ministerial Conference of the Community of Democracies, Santiago, 2005.
<http://www.idea.int/democracy/upload/IDEAS%20FOR%20DEMOCRACY.pdf>

TEPJF, "Cooperación Internacional en Materia Electoral" en **relaciones Interinstitucionales**. Informe Anual 2007-2008, P. 151-167.

IFE, Coordinación de Asuntos Internacionales,
http://www.ife.org.mx/docs/Internet/Estructura_IFE/JGE/informes_legal_UE/inf_trimestral_DS/inf_trimestral_2001_DS/3tri2001_hm/AI.htm

Corporación Latino barómetro, Informe 2008, Noviembre / Santiago de Chile, banco de datos en línea, www.latinobarometro.org

VII. Artículos Periodísticos

CAMACHO Vargas, José Luis, **El Partido de la Revolución Mexicana**, Organización Editorial Mexicana, 14 de noviembre de 2010.
<http://www.oem.com.mx/ElSoldeMexico/notas/n1854278.htm>

DUSSEL, Enrique, **Democracia representativa y Democracia Participativa** en La Jornada, 10 de octubre de 2009.
<http://www.jornada.unam.mx/2009/10/10/index.php?section=opinion&article=020a1pol>

LABARDINI, Flores, Rodrigo, **¿Necesitamos a los legisladores plurinominales?**, La Crónica de Hoy, 26 de diciembre de 2009.
http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=477760

LOAEZA, Soledad, **La incertidumbre política mexicana**, Revista Nexos, junio 1983

MEYER, Lorenzo, **PRI: la costumbre de la obediencia**, Revista Nexos, abril, 1989.

MINZONI, Antonio, **Macroelecciones** en el Universal, 29 de noviembre de 2009.

MONSIVÁIS, Carlos, **En la agonía del presidencialismo**, Agosto 1994, Revista Nexos.

WOLDENBERG, José, **Los pluris**, en el Reforma, Julio 2009.

VIII. Periódicos

Página oficial de la Jornada. www.jornada.unam.mx

Página oficial de El Universal. www.el-universal.com.mx

Página oficial del Reforma. www.reforma.com

IX. Eventos y relatorías de Seminarios convocados por IDEA Internacional

1. IDEA Internacional e IIJ/UNAM, **Seminario sobre Constitución, Democracia y Elecciones. La Reforma que Viene**, 2007.

2. IDEA Internacional, IIJ/UNAM y la Agencia de Cooperación Española, **Seminario Internacional “Cómo hacer que Funcione el Sistema Presidencial”**, 6 al 8 de febrero de 2008.
3. IIJ/UNAM, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, IDEA Internacional y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, **Seminario Internacional: “Nuevas Tendencias del Constitucionalismo en América Latina”**, 18 al 20 de marzo de 2009.
4. IDEA Internacional, Cámara de Diputados y Cámara de senadores, **Seminario Internacional: “Condiciones de la Competencia Electoral: financiamiento partidista y medios de comunicación en los procesos electorales”**, 9 y 10 de agosto de 2007.

X. Fuentes electrónicas

1. Cámara de Diputados en http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm
2. IDEA Internacional en <http://www.idea.int/about/members.cfm>
3. Secretaría de Relaciones Exteriores: http://dgctc.sre.gob.mx/html/coop_int_mex.html
4. Tratado de Lisboa. http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_es.htm
5. Página Oficial de la ONU en <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap1>
6. Página Oficial PNUD en <http://www.undp.org/spanish/temas/gobernabilidad.shtml>
7. Página Oficial de CAPEL en <http://www.iidh.ed.cr/capel/>
8. http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf (Consultado el 10 de febrero de 2010)
9. UNIORE en www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Union_interamericana_de_Organismos_Electorales_UNIORE/?jsessionid=5DjxJHLXJ5xw65LmqXq57zrZC7xBt6FLvqQkbqLXQV2NpZwjcy6!1714953953!210818381

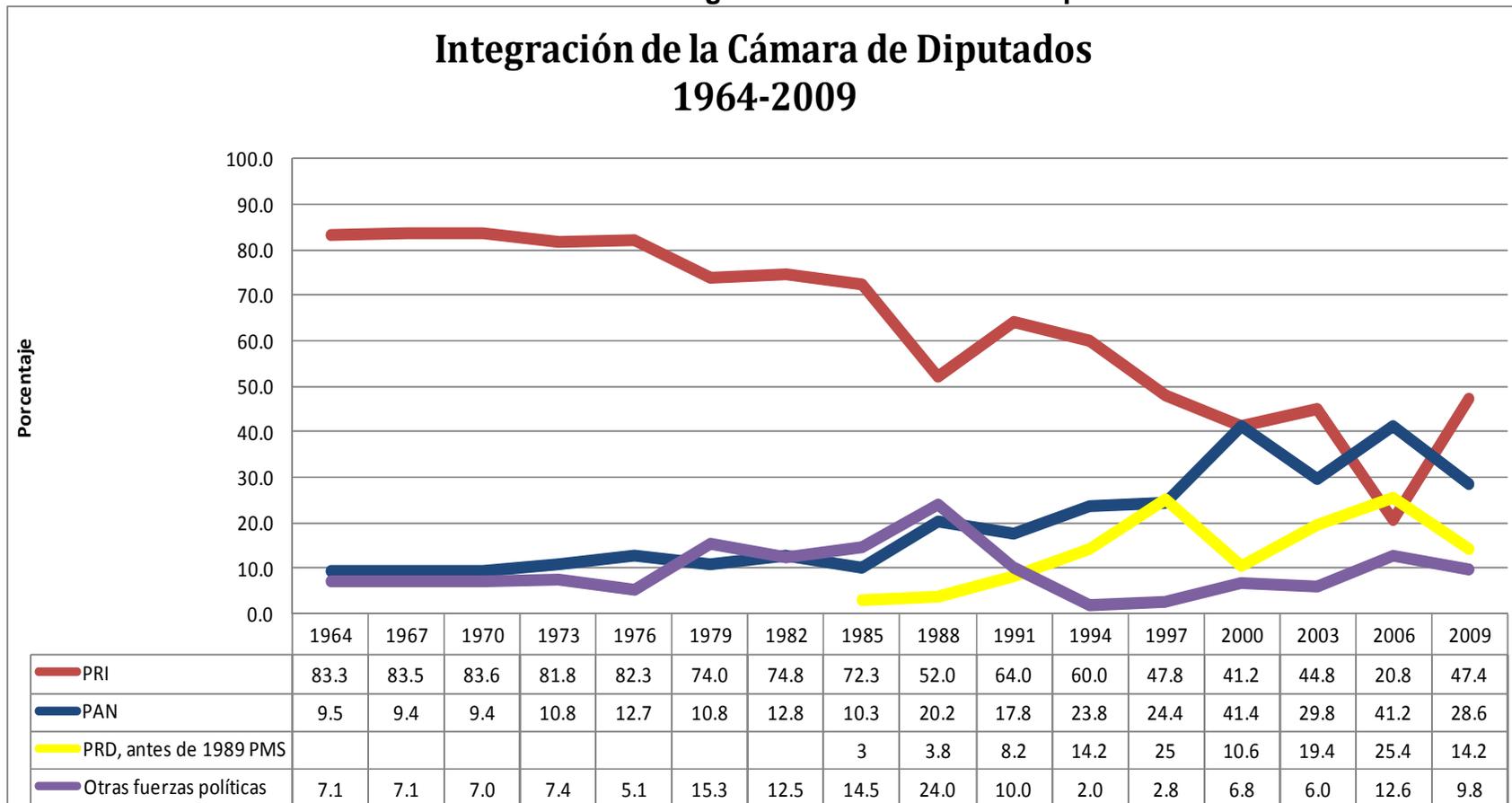
XI. Legislaciones Internacionales

1. Convención de Viena
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos
4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
5. Acta constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe.

ANEXOS

Anexo 1

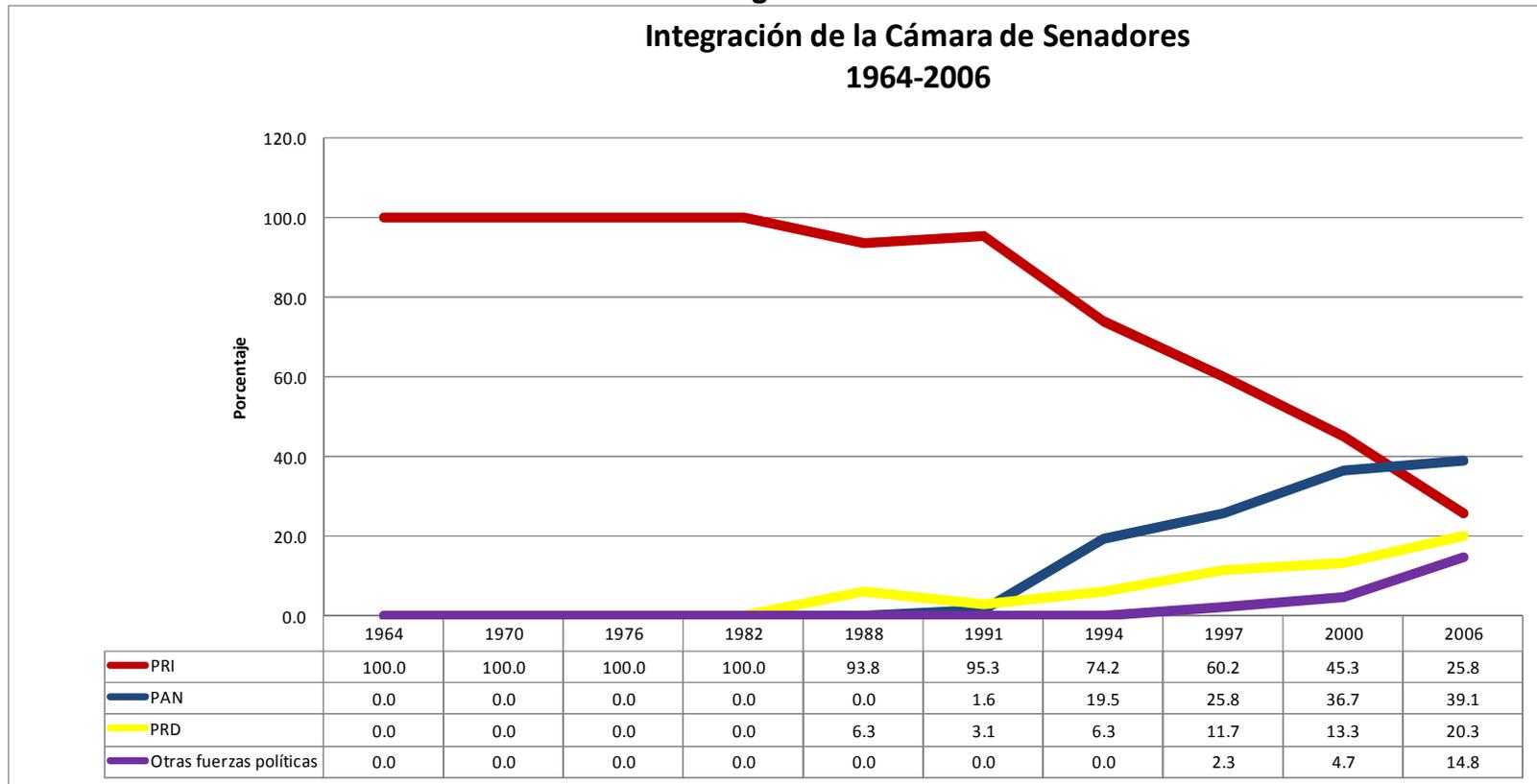
Resultados 1964-2009 en la integración de la Cámara de Diputados



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación y la Cámara de Diputados. Consultado en 2011.

Anexo 2

Resultados 1964-2006 en la integración de la Cámara de Senadores



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Gobernación y la Cámara de Senadores. Consultado en 2011.

Anexo 1. Glosario

Este anexo presenta el glosario de términos electorales empleados para el desarrollo de esta investigación. Para ello se consultó el Diccionario Electoral realizado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), tomo I y II, México 2003.

Alternancia en el gobierno: La alternancia en el mando o, mejor dicho, en el gobierno, entendido por tal, *strictu sensu*, al Poder Ejecutivo, es un elemento esencial de la democracia. La continuidad indefinida en sus cargos del o de los mismos titulares del Ejecutivo, aún en el caso hipotético de que ello sea el resultado de un pronunciamiento electoral libre del pueblo, sin coacción, ni fraude, es, en principio, un factor negativo y distorsionante para la democracia (Héctor Gros Espiell en Diccionario Electoral, tomo I, p. 29).

Asesoría Electoral: Es la actividad ordinaria de transmisión de un caudal de conocimientos técnicos especializados sobre Sistema Electorales, Sistemas de Partidos Políticos y formas de participación política de la ciudadanía, que se expresa mediante proyectos o programas específicos cuyos destinatarios reciben instrucciones, consejos, recomendaciones e informes concretos acerca de las alternativas u opciones para tratar, conducir o resolver un asunto determinado sobre la administración electoral, los procesos electorales y el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos (Luis Alberto Cordero Arias en Diccionario Electoral, tomo I, p.p. 37-38).

Campaña Electoral: Conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los candidatos y partidos que tienen como propósito captación de votos. Estas actividades están sujetas a normas y pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos (Fernando tuesta Soldevilla en Diccionario Electoral, tomo I, p. 121).

Democracia: Viene de la raíces griegas “demos”, que significa pueblo, y “kratos”, que significa gobierno, de esta manera tenemos que la democracia es el gobierno del pueblo (Alberto A. Borea Odría en Diccionario Electoral, tomo I, p. p. 346-347).

Democracia liberal: Se basa en el reconocimiento del sufragio universal, libre y secreto. La designación democrática de las autoridades políticas, constitucionalmente establecidas – en particular del parlamento, y en sistemas presidenciales también del presidente- constituye, junto con los derechos de expresión, de reunión, de asociación y libertad de prensa, el principio fundamental de las democracias modernas (NOHLEN, Dieter, “Derecho Electoral: Requisitos, desarrollo y consecuencias de la extensión del sufragio democrático”, en **Sistemas electorales y sistema de partidos**, México, FCE, 2004, p. 19).

Jornada Electoral: Por jornada electoral puede entenderse el período durante el que transcurre la votación o, dicho de una manera [...] más simple, el número total de horas que permanece abiertos los colegios electorales para recoger el voto de los electores (Ignacio Gutiérrez Casillas y José Luis Ruíz-Navarro Pinar en Diccionario Electoral, tomo II, p. 731).

Justicia Electoral: En sentido técnico o estricto, cabe entender los diversos medios jurídicos-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, resolviendo los diversos conflictos o controversias electorales y corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normatividad correspondiente (Jesús Orozco Hernández en Diccionario Electoral, tomo II, p. 752).

Organismos Electorales: Los organismos electorales son la autoridad suprema del Estado especializada y en diversos grados autónoma encargada de la llamada función electoral. Suelen contar con dependencias desconcentradas en las circunscripciones electorales. La función electoral es ejercida por un complejo institucional que por lo general actúa con autonomía dentro del Poder Judicial y en algunos casos con independencia respecto de las tres clásicas ramas del poder público. Se trata de la organización electoral, que ha venido adquiriendo creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal.

En su conjunto, la organización electoral responde por un servicio público permanente, de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, como la realización de los escrutinios, la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección (Augusto Hernández Becerra en Diccionario Electoral, tomo II, p. 944).

Sistemas electorales: En su acepción más elemental, los sistemas electorales convierten los votos emitidos en la elección en escaños ganados por partidos y candidatos. Sus variables claves son la fórmula electoral utilizada (por ejemplo si se utiliza un sistema electoral de pluralidad/mayoría, uno proporcional, uno mixto o algún otro y qué fórmula matemática es utilizada para calcular la distribución de escaños), la estructura de la papeleta de la votación (por ejemplo si el electora vota por un candidato o un partido y si sólo puede hacer una selección o puede manifestar distintas preferencias) y la magnitud del distrito (no cuántos electores viven en ese distrito, sino cuántos representantes a la legislatura se eligen en ese distrito).¹³¹

Sistema de partidos: Se entiende por sistema de partidos el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura; cantidad de

¹³¹ IDEA Internacional (Versión en español, Carlos Navarro Merino), **Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional**, TEPJF, IFE, IDEA Internacional, Talleres gráficos de México, 2006, p. 5.

partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y con el sistema político (Dieter Nohlen en Diccionario Electoral, tomo II, p. 1150).

Régimen autoritario: En un sentido muy general se habla de regímenes autoritarios para indicar toda clase de regímenes antidemocráticos, pero en la clasificación de los regímenes políticos contemporáneos el concepto de autoritarismo se reserva a un tipo particular de sistema antidemocrático.

Juan Linz, quien es uno de los autores que más ha contribuido a precisar la distinción entre autoritarismo y totalitarismo en los sistemas políticos contemporáneos ha propuesto la siguiente definición: “Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con las mentalidades características); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo), y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles” (LINZ, J.: “Totalitarian and authoritarian regimes” en Greenstein F. I. y Polsby N. W., (comps.) *Handbook of Political Science*. Reading, Addison. Wesley, vol. III, 1975 en Rubén Sánchez David, Diccionario Electoral, tomo I, p. p.73-74)

Sistemas políticos: Es el conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores que mantienen o subvierten el orden del que resulta una determinada y, por lo general, desigual y conflictiva distribución de utilidades (Ángel E. Álvarez en Diccionario Electoral, tomo II, p. 1177).

Sufragio Universal: Significa que el cuerpo electoral está compuesto por todos los ciudadanos –sin discriminación de grupos sociales específicos- que cumplen

determinadas condiciones (nacionalidad, edad, goce de los derechos civiles y políticos e inscripción en el censo). Componentes del sufragio:

- I. Libertad: el sufragio no está sujeto a presión, intimidación, o coacción alguna.
 - II. Igualdad: Exige no sólo que todos puedan votar sino que todos los votos tengan el mismo valor.
 - III. Secreto: El secreto del voto es en todo caso un derecho del ciudadano elector.
- (Enrique Arnaldo Alcubilla en Diccionario Electoral, tomo II, p.p. 1208-1210).

Transición: El concepto de transición es definido como el intervalo entre un régimen político y otro (O'Donnell y Schmitter). Sus características son tres puntos: Primero, que el signo clásico de que una transición del autoritarismo ha comenzado es cuando los propios líderes autoritarios empiezan a modificar sus propias reglas de juego en tanto proveer más garantías de los derechos políticos, individuales y grupales. Segundo, que durante el proceso de transición las reglas de juego no están bien definidas sino que se encuentran en un estado cambiante y de fluidez. Tercero, que se da una lucha ardua entre los actores políticos por redefinir reglas de juego que les beneficien en lo inmediato y en lo futuro (Rosario Espinal en Diccionario Electoral, tomo II, p.p. 1220-221).

Transición a la democracia: La transición a la democracia permite sumir lo siguiente: primero, que existía una situación previa que no podía calificarse de democrática (es decir, existía algún tipo de autoritarismo), y en segundo, que el proceso de cambio se dirigía hacia la inclusión de prácticas políticas e instituciones democráticas (Rosario Espinal en Diccionario Electoral, tomo II, p. 1220).