

EL ESTADO DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

Jaime CÁRDENAS GRACIA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los observadores nacionales*.
III. *La observación internacional*. IV. *Comentarios finales*

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas electorales de este sexenio, sobre todo las dos últimas, se inscriben en la línea de apertura o liberalización que el régimen vive desde 1963 cuando se estableció la figura del diputado de partido en la Constitución y en la legislación electoral. Ciertamente que los acontecimientos de Chiapas han acelerado el proceso y que se vislumbra para el 21 de agosto de este año la posibilidad de que por primera vez en la historia reciente de nuestro país se cuente con elecciones libres, imparciales y creíbles.¹ Ello significaría un paso importantísimo en la transición a la democracia de nuestro país.

Desde mi punto de vista, no sería la culminación de la transición sino el inicio de la segunda etapa que toda transición contempla: la de democratización.² Después de las elecciones

¹ Al momento de la revisión de esta ponencia, 15 de septiembre de 1994, y realizadas las elecciones los informes oficiales del Instituto Federal Electoral señalan que hubo una participación de más del 77% de los ciudadanos en las elecciones, y que estas en términos generales fueron limpias. Los principales cuestionamientos realizados por la oposición tienen que ver con la iniquidad del proceso electoral que se manifiesta por el empleo aún de los recursos del Estado y de los medios de comunicación a favor del PRI.

² El triunfo mayoritario del PRI en las elecciones presidenciales y la

y si el proceso electoral se realiza sin irregularidades, creo que están sentadas las condiciones para la consecución de un gran consenso nacional que permita la edificación de la nueva institucionalidad mexicana que establezca las reglas y las instituciones del futuro juego democrático.

La observación nacional y la extranjera constituyen dos importantes figuras reguladas en el derecho electoral mexicano y junto con las otras que han sido aprobadas recientemente, como la más trascendente de ellas, la ciudadanización de los órganos decisorios del Instituto Federal Electoral, son parte de las garantías que el régimen ha tenido que generar para evitar la inestabilidad política de la nación. La presión de la sociedad civil, de los actores políticos, y de acontecimientos como el levantamiento armado en Chiapas, han obligado al régimen a replantear el esquema semi-autoritario que ha dominado en los últimos años y a buscar salidas, esto hay que reconocerlo, legales y pacíficas a la crisis de legitimación del sistema político. Dichas salidas o soluciones pueden condenar al actual régimen a su extinción y deben alternativamente favorecer la construcción de uno nuevo, democrático y plenamente localizable en los estados de derecho occidentales.³

II. LOS OBSERVADORES NACIONALES

1. *La regulación legal*

La reforma electoral de 1993 contempló la institución de observador electoral.⁴ Este año el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de marzo de 1994 hizo modificaciones a la normativa

obtención de mayorías muy significativas en la Cámara de Senadores y Diputados, hacen difícil un proceso acelerado de democratización en el país. Todo dependerá de la virtud de los gobernantes para que en el corto plazo se acelere un proceso de cambio desde arriba.

³ Sobre este tema ver Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

⁴ *Diario Oficial de la Federación* del 24 de septiembre de 1993.

hasta entonces vigente. Los artículos que regulan la institución son: el 5.3; 100, inciso g); 105, inciso e); y 116, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 5.3 establece que es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral.⁵ El Consejo General del Instituto Federal Electoral es el facultado para determinar en cada proceso electoral la participación de los observadores, pero en todo caso, se deben satisfacer las bases siguientes: 1) Sólo podrán participar los que hayan obtenido oportunamente la acreditación ante la autoridad electoral; 2) la solicitud de observación deberá contener los datos de identificación personal del solicitante anexando a ella, fotocopia de la credencial para votar, así como la manifestación del solicitante de que se conducirá conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna; 3) la acreditación debe solicitarse ante la junta local o distrital que corresponda al domicilio del solicitante y las juntas darán cuenta de las solicitudes ante los consejos para su aprobación, los que deberán resolver en la siguiente sesión; 4) los requisitos mínimos para que se otorgue la acreditación son: ser ciudadano; no haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los últimos tres años anteriores a la elección; no ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección; y, asistir a los cursos de preparación o información que imparta la autoridad electoral.

El mismo artículo quinto del COFIPE establece las prohibiciones a los observadores, entre las que se destacan: No deben sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas; no pueden hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno; tienen vedado externar ofensas, difamación o calumnia en contra de

5 Antes de la reforma de este año sólo se permitía la observación de la jornada electoral y no de las etapas anteriores o posteriores del proceso.

las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; y, por supuesto, se les impide declarar el triunfo de los partidos o de los candidatos.

La observación puede realizarse en cualquier ámbito de la República. Los observadores el día de la jornada electoral pueden presentarse con sus acreditaciones a las casillas y al local del Consejo Distrital para observar los siguientes actos: Instalación de la casilla; desarrollo de la votación; escrutinio y cómputo de la votación en la casilla; fijación de los resultados de la votación en el exterior de la casilla; clausura de la casilla; lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital; y, recepción de escritos de incidencias y protestas.

El último párrafo del artículo quinto del COFIPE permite que los observadores puedan presentar ante la autoridad electoral el informe de sus actividades. Dichos informes o conclusiones no tienen efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.⁶

2. El acuerdo del 28 de febrero de 1994

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, antes de la reforma electoral de este año, emitió un acuerdo de fecha 28 de febrero de 1994, el que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de marzo del presente año. En tal acuerdo se establecieron los lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los futuros observadores. Los principales lineamientos fueron: a) Las solicitudes debían presentarse ante las juntas locales ejecutivas de cada entidad federativa donde se ubique el domicilio del solicitante; b) El plazo para la presentación de solicitudes fue el comprendido entre el día primero de abril y el 31 de julio de 1994; c) Es posible que las solicitudes se presenten ante la junta distrital del domicilio del solicitante, pero éstas tienen la obligación de turnarlas de inmediato a la junta local de la misma entidad; d) Las juntas ejecutivas locales deberán revisar en un plazo no

⁶ El plazo para la presentación de dichos informes de acuerdo a lo anunciado por las autoridades electorales vence el día 28 de agosto de 1994.

mayor de cinco días contados a partir de la recepción de la solicitud el cumplimiento de los requisitos legales. De cumplirse con los requisitos, el vocal ejecutivo de la junta notificará al solicitante de tal circunstancia y lo convocará al curso de preparación e información a que se refiere el artículo quinto de la ley; e) En caso de que se advirtiera la omisión de alguno de los documentos o requisitos, se debe notificar de inmediato al ciudadano interesado, personalmente o a través de la junta distrital que recibió la solicitud, o bien, mediante correo certificado. El solicitante que se encontrase en esta situación dispondrá de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación, para subsanar la omisión de que se trate, una vez hecho lo cual y transcurrido el plazo la junta local ejecutiva resolverá lo procedente; f) Los ciudadanos que soliciten su acreditación como observadores deberán asistir a los cursos, éstos pueden ser impartidos directamente por el IFE o por las organizaciones de observadores; g) Los cursos del IFE se llevarán a cabo a más tardar el primero de julio y deberán concluir el cinco de agosto; h) La Junta Local Ejecutiva extiende la acreditación y notifica al presidente del consejo local el nombre de los acreditados, igual notificación debe hacer a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y a los presidentes de los consejos distritales de la entidad; i) Los observadores electorales debidamente acreditados tendrán derecho a realizar las actividades de observación en cualquier ámbito del territorio nacional, por lo que, si desean realizar sus actividades en otra entidad diferente, deben notificarlo a la junta local de la acreditación diez días antes de la jornada electoral, y ésta debe notificarlo a la junta donde el observador efectuará sus actividades; j) Los ciudadanos que resulten insaculados y designados para integrar las mesas directivas de casilla, en ningún caso podrán solicitar su acreditación como observadores; k) Los ciudadanos que soliciten su acreditación para participar como observadores no podrán en forma simultánea actuar como representantes de partido político alguno; l) En caso de que algún partido político acreditara ante un consejo distrital como representante ante mesa directiva de casilla o general a un ciudadano que apareciera en la relación de observadores electorales acreditados, el presidente de dicho consejo

distrital deberá notificarlo de inmediato a la junta local ejecutiva que corresponda; m) Los observadores electorales del proceso electoral de 1994 podrán difundir los informes que resulten de su actividad en los medios de comunicación que estimen conveniente; y, n) Los observadores electorales debidamente acreditados que hagan uso indebido de su acreditación, o no se ajusten a las disposiciones establecidas en el acuerdo, serán sancionados.

3 El acuerdo del 29 de julio de 1994

El Consejo General del IFE en sesión celebrada el día 29 de julio del presente año estableció lineamientos adicionales para la actuación y acreditación de los observadores electorales. La razón de las adiciones tuvo que ver con las reformas electorales de este que modificaron en parte la regulación de los observadores y la necesidad de establecer nuevos plazos para que mayor número de ciudadanos se acreditaran como observadores. Los acuerdos consistieron en: 1) prorrogar el plazo para solicitar la acreditación, hasta el cinco de agosto para solicitar la acreditación ante los consejos distritales y hasta el doce de agosto para solicitar la acreditación ante los consejos locales, en ambos casos se debe comprobar la asistencia a los cursos de preparación o información; 2) Los consejos distritales el día ocho de agosto deberán resolver las solicitudes de acreditación y los locales harán lo propio el día 15 de agosto de este año; 3) Se faculta al consejo general y a los consejos locales a resolver en forma supletoria las solicitudes cuando los consejos distritales no lo hicieran dentro del plazo; 4) Para los cursos de preparación o información que impartan las organizaciones de observadores, bastará que se dé aviso a la junta local o distrital respectiva con 24 horas de anticipación a su realización; y, 5) Los observadores además de observar los actos previstos en la ley de la materia podrán: a) celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener orientación o información explicativa sobre las instituciones y procedimientos electorales; b) celebrar reuniones con los representantes de los partidos políticos y

sus candidatos, para obtener información respecto de las organizaciones políticas, con el consentimiento de las mismas; y, c) recibir de los partidos políticos los planteamientos y la documentación que consideren pertinentes respecto del proceso electoral.

4. Los cursos de preparación e información

La junta general ejecutiva del IFE el día 25 de abril de 1994 estableció las bases para el desarrollo de los cursos de preparación o información de los solicitantes a ser acreditados como observadores electorales. Se deben distinguir de conformidad con esas bases, los cursos impartidos por la autoridad electoral, y los cursos impartidos por las organizaciones de observadores, así como el contenido de los cursos y su duración. En cuanto a los cursos a cargo de la autoridad electoral se determinó que: 1) serían impartidos por las juntas locales o distritales, en el lapso comprendido entre el 27 de junio y el cinco de agosto de 1994; 2) que las juntas notificarán a las organizaciones de observadores, la ubicación de los lugares y los horarios, asimismo se acordó que se publicarían éstos en los diarios de mayor circulación; 3) los cursos serán impartidos por el personal que designe el Instituto Federal Electoral; 4) las juntas al final del curso extenderán el documento comprobatorio de la asistencia al curso. En cuanto a los cursos impartidos por las organizaciones de observadores se estipuló que: 1) los cursos se impartirán en el período comprendido entre el dos de mayo y el cinco de agosto de 1994 y serán supervisados por personal del Instituto Federal Electoral; 2) las organizaciones de observadores deberán avisar a la autoridad electoral con cinco días de anticipación a la celebración del curso la realización de éste; 3) las organizaciones de observadores deberán por lo menos reunir a un mínimo de diez participantes; 4) los cursos se podrán impartir en cualquier lugar salvo en instituciones políticas o religiosas; 5) los cursos podrán ser impartidos por los dirigentes de las organizaciones; 6) la autoridad electoral después de verificar la realización del curso

extenderá el documento comprobatorio. El contenido de los cursos debe comprender los siguientes temas: estructura y funciones del Instituto Federal Electoral, actos preparativos del proceso electoral, integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla y desarrollo de la jornada electoral, faltas y sanciones administrativas así como delitos electorales, derechos y obligaciones de los observadores electorales. La duración mínima de los cursos se estimó en tres horas.

5. *Comentarios a la observación nacional*

Además de la regulación jurídica de la observación y de los acuerdos emitidos por las autoridades electorales para dar cumplimiento a las disposiciones legales, el Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo⁷ con fecha 10 de mayo de 1994 emitió una carta a Boutros Ghali, Secretario General de la ONU, en la que le solicita:

Que la Organización de las Naciones Unidas envíe una misión de expertos en asuntos electorales para conocer el sistema electoral mexicano y pueda emitir un informe técnico⁸ sobre el mismo y que la Organización de Naciones Unidas coadyuve proporcionando asistencia técnica a los grupos de observación nacional que la soliciten y que estarán presentes durante la jornada electoral federal de 1994, para asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad.

Como consecuencia de esta carta, la Organización de las Naciones Unidas acordó enviar a México un equipo de asesores de amplia experiencia en operaciones de observación electoral. Tales expertos no efectuarán evaluaciones, calificaciones o comentarios sobre el desarrollo del proceso electoral y sus resultados, pues ello será sólo responsabilidad de los observa-

⁷ El texto completo de la carta aparece publicado en el periódico *La Jornada*, del 12 de mayo de 1994.

⁸ El informe técnico fue emitido y en términos generales se consideró aceptable el sistema electoral mexicano. Los trabajos de la misión concluyeron el 9 de julio de 1994. Estuvo integrada por: Cecilio Ortiz Blanco, Luis Camilo Osorio, Juan Ignacio García, Gustavo Villamil y César Tulio Gómez Velázquez.

dores nacionales.⁹ El papel de la ONU será de respaldo a las organizaciones domésticas.¹⁰ El apoyo de la ONU a través de su Unidad de Asistencia Electoral además de carácter técnico, ha implicado la creación de un fideicomiso para financiar el trabajo de los observadores nacionales.¹¹ En primera instancia la Unidad de Asistencia Electoral de ONU buscó identificar a las ONG's interesadas en recibir la asistencia electoral. El señor Boneo y el señor Nguyen Huu Dong, responsables de la Unidad de Asistencia Electoral, iniciaron conversaciones con Alianza Cívica, que es una coalición de ONG's y otras organizaciones de observadores. Alianza Cívica presentó su metodología a la ONU, la cual pareció a este organismo internacional aceptable, haciéndose algunas recomendaciones, en el entendido de que la conducción y la observación de las elecciones corresponde a los mexicanos. Otras organizaciones de observadores también han presentado su metodología al examen de la ONU.¹²

9 A pesar de esta primera intención los visitantes extranjeros sí emitieron informes sobre el desarrollo de la jornada electoral. En general, los visitantes extranjeros concluyeron: limpieza y transparencia del proceso electoral federal mexicano. Véase Diario *Reforma*, p. 14-A del 26 de agosto de 1994.

10 El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo erogó 4.7 millones de dólares para la asistencia electoral de la misión internacional y el trabajo de las organizaciones nacionales de observación. Alianza Cívica fue la organización mexicana que captó el más alto porcentaje de recursos con un millón 500 mil dólares para realizar sus trabajos de observación y conteo rápido. Ver periódico *La Jornada*, 26 de agosto de 1994, p. 3.

11 Existe el "Fideicomiso para otorgar apoyos económicos a ciudadanos mexicanos, para que colaboren al mejor desarrollo de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994 en las casillas de las zonas rurales, en apoyo a la democracia". Los fideicomitentes son el ingeniero Gastón Azcárraga Andrade y el licenciado Jaime González Graf. El fiduciario es el Banco del Atlántico, S. A., Los fideicomitentes serán los ciudadanos mexicanos que colaboren en la observación de las casillas rurales. El fideicomiso fue firmado el día dos de agosto del presente año.

12 Algunas de esas organizaciones son: Asociación Cultural Gran Logia "Valle de México", Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM), Centro Cívico de Solidaridad (CECISOL), Centro de Estudios y Promoción Social, Club de Rotarios, Colegio Nacional de Licenciados en Administración (CONLA), Comisión Mexicana de Derechos Humanos, Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho (CONEPOD), Frente Mexicano Pro Derechos Humanos, Fundación para la Democracia, Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), Or-

El número de observadores nacionales participantes en las elecciones del 21 de agosto fue de 76,893. Los observadores se distribuyeron en todas las entidades del país y en aproximadamente 285 distritos electorales. En el Distrito Federal se acreditaron 20,530 observadores, un promedio de 4 por casilla. Otras entidades federativas que destacaron por el número de acreditados fueron: Veracruz con 4,901, Estado de México con 4,559, Jalisco con 4,343 y Coahuila con 4,248. La Organización de las Naciones Unidas calculaba que con 30,000 observadores nacionales podría considerarse cantidad suficiente para la observación nacional.¹³

III. LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL

1. *Introducción*

La observación internacional de las elecciones es un término que se emplea para describir una visita realizada por una delegación gubernamental, intergubernamental o no gubernamental a un país en el cual se celebran elecciones. La práctica de enviar observadores internacionales de elecciones ha existido cuando menos desde mediados del siglo diecinueve. No obstante, la práctica ha evolucionado significativamente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y es probable que se expanda en el futuro, a medida que surge un creciente reconocimiento del papel que pueden jugar los observadores de elecciones en fomentar procesos electorales creíbles y en asegurar un mayor respeto a los derechos humanos. Existe una gran variante de misiones de observación, lo que depende de la naturaleza de la institución que organiza la misión y de la finalidad con la cual es enviada. Al nivel de la ONU se reconoce que existen al menos tres variantes en las operaciones electorales: 1) Organización y realización de las elecciones como fue en los casos de Camboya o el Sahara Occidental, en donde hubo que organizar el

ganización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM), etcétera.

¹³ Periódico *El Nacional*, 20 de agosto de 1994, p. 6.

proceso electoral en todos sus aspectos; 2) Supervisión de las elecciones, que implica la observación de todas las etapas del proceso, tanto desde el punto de vista político, como desde el meramente electoral; lo cual significó para el caso de Namibia, por ejemplo, una proporción de un observador por cada observado; y 3) Verificación de las elecciones, en la que un órgano nacional organiza y dirige el proceso electoral y pide a Naciones Unidas que verifique ciertos aspectos concretamente definidos del proceso electoral, para que sean libres y justas.

Naciones Unidas envió su primera misión de observación de elecciones a Corea en 1948. La Organización de Estados Americanos y otras organizaciones intergubernamentales también han enviado misiones a observar procesos electorales por solicitud del país anfitrión. En general, al evaluar un proceso electoral, los observadores internacionales de elecciones han sido instruidos a no limitarse únicamente a los acontecimientos del día de las elecciones. Existe un importante trabajo del Human Rights Law Group, denominado Guidelines for International Election Observing de 1984 que establece los principales aspectos que pueden ser observados.¹⁴ Entre los temas y funciones a desarrollar por los observadores internacionales se mencionan las siguientes:

—Vigilar y evaluar la imparcialidad de las autoridades electorales a todos los niveles.

—Supervisar el carácter equitativo de las decisiones que tomen, investigando aquellas medidas que sean objeto de impugnación.

—Visitar los municipios de todo el país para vigilar el registro de los votantes, efectuando visitas al azar en centros importantes y verificando que todos los partidos acaten las leyes electorales.

—Observar los mecanismos para la asignación de programas en los medios de comunicación, así como analizar el

¹⁴ Ver al respecto tales pautas en la traducción que de ellas hace el periódico *El Financiero* y que fueron publicadas en la p. 66, el día 18 de junio de 1994.

contenido de los programas informativos y la equidad de las tarifas.

—Recibir y analizar las denuncias sobre uso impropio de recursos públicos, transmitiendo las más importantes a las autoridades electorales y, acto seguido, vigilando las medidas que éstas adopten sobre el particular.

—Observar el registro de candidatos, con el fin de que no se vea afectado ninguno de ellos por discriminación o prejuicios de ninguna clase.

—Generalmente se organiza una proyección de resultados (conteo rápido) y se supervisa el transporte de materiales electorales y los procedimientos de escrutinio.

2. Algunos problemas jurídicos de la observación internacional

Los temas políticos han sido considerados tradicionalmente un coto reservado a la soberanía estatal. Algunas constituciones nacionales como la mexicana contemplan en su texto los principios de autodeterminación y de no intervención en asuntos internos.¹⁵ Sin embargo, a últimas fechas se ha estimado que el principio de no intervención no es absoluto, no es ilimitado.

La intervención en los asuntos de otro Estado sigue siendo en el derecho internacional un hecho ilícito. La Carta de las Naciones Unidas en su artículo 2, párrafos 1 y 4 así lo establece, al igual que numerosas resoluciones internacionales. A nivel americano, desde la conferencia de Montevideo de 1933 la no intervención ha estado proscrita. Sin embargo, los documentos internacionales han matizado el alcance de la no intervención. Por ejemplo, el artículo 16 de la Carta de la OEA señala: “Cada Estado tiene el derecho de desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica. En

¹⁵ El artículo 89 fracción X de la Constitución concede al presidente de la República la facultad de dirigir la política exterior y señala que en dicha conducción se deben observar los principios de autodeterminación de los pueblos y el de no intervención entre otros. Por su parte el artículo 33 segundo párrafo de la Constitución prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal”. Lo que significa que el respeto a los derechos humanos y los principios de la moral universal constituyen un límite al desenvolvimiento libre de la vida política interna. En la Carta de la OEA en su artículo tercero se determina que los Estados miembros se organizarán sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.

Lo anterior pone de manifiesto de que la materia de derechos humanos no es cuestión reservada al derecho interno. En México se ha discutido si los derechos político-electorales son derechos humanos, pues no están contemplados expresamente en el capítulo de garantías individuales y la Suprema Corte ha mantenido la jurisprudencia de que en esos temas el juicio de amparo es improcedente. Desde nuestro punto de vista eso constituye una aberración jurídica, en tanto que México ha ratificado dos importantes documentos internacionales, como son: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José de 1969, ambos documentos y otros de carácter internacional, contemplan en sus textos que los derechos electorales tienen rango de derechos humanos, lo que significa de conformidad con el artículo 133 de la Constitución General de la República, que tales tratados son parte del derecho interno en tanto que México los ha ratificado, y que deben ser por consiguiente objeto de las garantías jurídicas que establece la legislación nacional.

Aunque ha habido un avance para considerar el principio de no intervención como no ilimitado, el derecho internacional sigue siendo muy cauto al respecto debido a las resistencias de algunos Estados. En el hemisferio americano las violaciones a los derechos previstos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José, pueden dar lugar a procedimientos de control internacional a cargo de la Comisión Interamericana y eventualmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (artículos 44, 45 y 61 del Pacto de San José). Ciertamente no existe a nivel internacional un contencioso electoral, ni un tribunal electoral, capaz de anular elecciones o proclamar resultados, lo que no significa que por la vía de las comunicaciones o recursos con-

tra la violación de los derechos políticos no pueda reclamarse la conculcación de derechos electorales. En Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado, por ejemplo, en su sentencia de fecha 2 de marzo de 1987 (Mathieu-Mohin et Clerfayt) sobre violaciones electorales aplicando el Protocolo Adicional número 1 a la Convención Europea de Salvaguardia de los Derechos y Libertades Fundamentales, cuyo artículo 3 dice: “Las altas Partes contratantes se obligan a organizar a intervalos razonables, elecciones hechas por escrutinio secreto, en condiciones que aseguren la libre expresión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo”.

Las conocidas resoluciones, 44/146 aprobadas el 15 de diciembre de 1989 y publicadas el 9 de marzo de 1990, así como la 44/147 del 2 de marzo de 1990, de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre observación internacional, son muy cuidadosas respecto a la intervención de ese organismo en las elecciones internas. Parece existir hasta el momento la regla de que se puede enviar observadores internacionales sólo a petición de los Estados que así lo soliciten. La OEA ha reiterado esta regla en resoluciones anteriores a la creación de la Unidad para la Promoción de la Democracia en 1990, al igual que en la resolución que da vida a tal Unidad.¹⁶ Lo anterior pone de manifiesto la carencia de una norma internacional que habilite la observación internacional para todos los casos, pues esta queda circunscrita a la petición de los Estados. Se requiere por tanto de un importante avance en ese terreno en el derecho internacional que regule los casos, las condiciones, las especificidades de la observación internacional como lo hace el proyecto de Convención Jorge

¹⁶ En lo que se refiere a este tema las resoluciones más importantes son: AG/Res. 991 (XIX-0/89) y la AG/Res. 1063 (XX-0/90) correspondientes a las sesiones plenarias de su Asamblea General, celebradas el 18 de noviembre de 1989 y el 8 de junio de 1990, respectivamente. Ver García Moreno, Víctor Carlos, “La no intervención y la vigilancia en los procesos electorales”, en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, UNAM, 1993, pp. 703-722. También ver el importante estudio de Gros Espiell, Héctor, “Libertad de elecciones y observación internacional de elecciones”, presentado en la *Conferencia Internacional de la Laguna*, en Tenerife, del 27 de febrero al 2 de marzo de 1994.

Campinos de Observación Internacional que faculta a la observación internacional sin necesidad de invitación expresa de los Estados.¹⁷

3. La observación internacional en el derecho mexicano

A consecuencia del importante acuerdo del 27 de enero de 1994, denominado Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia,¹⁸ se realizó la tercera reforma electoral en lo que va del sexenio. En ella se consignó una importante adición en el artículo 82.2 del COFIPE que confiere al Consejo General del IFE la facultad de invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas.¹⁹

Con apoyo en el artículo 82.2 del COFIPE, el Consejo General mediante acuerdo del 18 de junio de 1994 y publicado el 8 de julio del mismo año en el *Diario Oficial*, estableció las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados. Se establece en dicho acuerdo que visitante extranjero invitado es toda persona física o moral extranjera, interesada en conocer las elecciones federales y que haya sido acreditada para tal efecto por el Consejo General del IFE. El artículo segundo señala que el Consejo General hará pública una convocatoria dirigida a personas físicas o morales, extranjeras, que sean representantes de organizaciones internacionales, continentales o regionales, representantes de órganos legislativos de otros países, de organismos depositarios de la

¹⁷ Ver el proyecto de Convención Jorge Campinos sobre Observación Internacional que fue presentado a discusión durante la reunión internacional en la Universidad de la Laguna, Tenerife, España (febrero-marzo de 1994).

¹⁸ Su importancia estribó en preparar el camino para la reforma electoral de este año. Además fue el primer acuerdo firmado por el PRD en unión del PRI y del PAN. Fue publicado en los diarios de circulación nacional. Ver, por ejemplo, el periódico *El Nacional* del 28 de enero de 1994.

¹⁹ Numerosos países han regulado la función de los observadores internacionales, tal como El Salvador en su Reglamento para Observadores Internacionales, entregado por el Tribunal Supremo Electoral. Ver la *Revista Comunicación Media*, México, 1994.

autoridad electoral, y organismos especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral, representantes de asociaciones no gubernamentales que realizan actividades en el ámbito político-electoral o en la defensa de los derechos humanos, y personalidades extranjeras con prestigio en la contribución de la paz. El acuerdo del IFE también contempla que los partidos políticos y las organizaciones civiles y políticas mexicanas pueden difundir la convocatoria y realizar las invitaciones a personas extranjeras. Se determinó que el plazo para solicitar la acreditación vencería el día 30 de julio de 1994. Se estableció que los formatos de solicitud estarían a disposición de los interesados en las oficinas de la Secretaría del Consejo General del IFE y en las embajadas y consulados mexicanos en el extranjero. Los requisitos que deben reunir los extranjeros se señalan en el artículo cuarto y son: a) gozar de reconocida integridad, imparcialidad y prestigio en actividades relacionadas en el ámbito político-electoral o en la defensa de los derechos humanos; b) no perseguir fines de lucro y, c) acreditar plenamente la personalidad que ostenten los invitados cuando representen alguna organización o entidad. Las obligaciones de los visitantes extranjeros son: A) no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país; B) no interferir en las tareas y atribuciones de la autoridad electoral, ni en las actividades de los partidos, candidatos o ciudadanos; y, C) realizar sus actividades de manera imparcial, seria y responsable.

Los visitantes gozarán del apoyo de las autoridades para realizar las siguientes actividades: celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales, celebrar reuniones con representantes de los partidos y sus candidatos.

En cumplimiento al artículo segundo del acuerdo anterior, el Consejo General del IFE del 23 de junio de 1994 emitió una convocatoria para la acreditación de los visitantes. En ella se insiste en las bases del acuerdo y se precisa que los visitantes extranjeros deberán de respetar la Constitución mexicana y no inmiscuirse en los asuntos políticos del país, lo que implica no realizar ningún tipo de proselitismo a favor de ningún partido o candidato. Los visitantes extran-

jeros tampoco pueden declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.

Para el día seis de agosto de 1994, había acreditados 654 invitados extranjeros. Se espera que la cifra definitiva sea de 886. Los visitantes que estarán en México representan 40 países, un total de 268 organizaciones, así como 63 personas físicas que no son representantes de organización extranjera alguna. De los Estados Unidos se espera un total de 622 visitantes extranjeros.²⁰

IV. COMENTARIOS FINALES

La observación nacional de las elecciones y la figura de visitante extranjero son novedosas en el derecho electoral mexicano. De ellas podemos conocer sus virtudes por lo que la experiencia internacional nos dice. Creemos que son dos instituciones positivas para dar mayor credibilidad a los procesos electorales. El éxito que tengan en México en las elecciones del 21 de agosto dependerá indudablemente de la imparcialidad de los observadores y del rigor metodológico que se emplee. La observación, sobre todo la nacional, puede caer en el descrédito si los observadores representan intereses partidistas definidos. La observación por tanto, es uno de los tantos vínculos reales que deben existir entre la ética y la política.

La observación, sobre todo la nacional, puede ser invaluable, si logra apoyar la observación principalmente de las casillas rurales. Se sabe que casi una tercera parte de las casillas del país no cuentan con representantes de todos los partidos políticos, lo cual es factor de estimulación del fraude. Los observadores nacionales si se aplican bien en las zonas no urbanas, tienen la posibilidad de lograr atajar una bolsa de fraude inmenso.

Para esta contienda electoral no hubo la oportunidad por razón de tiempo, de que la observación se diera también sobre las fases anteriores a la jornada electoral. No obstante, al existir esa facultad para la observación nacional en la ley, es posible

²⁰ El número de visitantes extranjeros fue mayor. Aproximadamente fueron 1,032 extranjeros los que realizaron la labor de observación internacional.

que en sus respectivos informes los observadores hagan comentarios a ese respecto.

Para las próximas contiendas sería muy conveniente que la autoridad electoral en unión de las ONG's participantes como observadores, prepararán una metodología básica para la observación electoral, la que debería seguir las pautas que los organismos internacionales han realizado en esta materia.

En cuanto a la observación internacional que se practicará en México en esta ocasión, bien vale decir que se trata de una observación muy acotada.²¹ Las facultades legales de los visitantes extranjeros son sumamente generales, lo que se presta a que la autoridad nacional aplique la espada de Damocles, esto es, el artículo 33 de la Constitución. Todos esperamos, sin embargo, que la actitud de las autoridades a este respecto sea más bien laxa, por la trascendencia de estas elecciones y por la necesidad que se tiene de contar con los avales internacionales. Al igual que en la observación nacional, me parece que en la ley deben quedar establecidos con detalle los derechos y obligaciones de los observadores extranjeros, así como la metodología a emplear.

El tema de la observación internacional pone también sobre la mesa la forma en que México ha llevado a cabo su política exterior de los últimos decenios. Creo que en una sociedad abierta como lo será la mexicana, eso espero, si hay transición, los viejos y sacrosantos moldes de la conducción de la política externa deben modificarse, si no para cambiarse, sí para matizarse. No es democrático mantener una actitud a ultranza de defensa del principio de no intervención cuando se violan derechos humanos y los derechos electorales lo son en el derecho mexicano, pues México ratificó dos importantes pactos en esta materia.

²¹ En otros países se distinguen varias categorías de observadores del proceso electoral: *Observadores oficiales invitados* que son representantes de los gobiernos, parlamentos, organismos electorales, instituciones y organizaciones extranjeras o personalidades: *observadores oficiales de las Naciones Unidas*, y, *observadores visitantes* que son personalidades extranjeras que hubieran sido invitadas a solicitud de otros órganos del Estado, de los partidos políticos, de organismos o instituciones extranjeras.

Finalmente, estoy convencido de que el desarrollo de la legislación electoral en la parte final del sexenio, no obedeció a una concesión gratuita del régimen. Este se vió obligado a hacerlo para intentar subsistir. Sin embargo con esas modificaciones y la presión de la sociedad civil el actual régimen autoritario prevaleciente desde hace más de 65 años está condenado a desaparecer.