

# La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana<sup>1</sup>

RICARDO POZAS HORCASITAS\*

*Resumen: A partir de las transformaciones sociales y políticas causadas por los procesos de globalización, apertura económica y política en el plano internacional, el autor analiza el significado de la observación electoral durante los comicios de 1994 como uno de los fenómenos derivados de la ciudadanía de la política en México.*

*En el desarrollo del trabajo son ubicados los antecedentes de la participación ciudadana, así como el ambiente político de las elecciones federales de agosto de 1994. También reconstruye el proceso jurídico mediante el cual se han reconocido y perfeccionado las figuras del "observador electoral nacional" y la de "visitante extranjero". Asimismo, analiza las formas de organización y financiamiento del conjunto de agrupaciones que participaron en la observación electoral.*

*Abstract: On the basis of the social and political transformations caused by the processes of globalization, economic and political opening at the international level, the author analyzes the significance of electoral observation during the 1994 elections as one of the phenomena derived from the civilianization of politics in Mexico.*

*The study explores the background to civic participation as well as the political environment surrounding the federal elections in August 1994. It also reconstructs the legal process by means of which the figures of the "national electoral observer" and the "foreign visitor" have been recognized and improved. It also analyzes the methods used in the organization and financing of the groups involved in electoral observation.*

**E**L MUNDO ACTUAL TRANSITA POR VARIOS fenómenos internacionales que han roto el *statu quo* que muchos de los regímenes<sup>2</sup> de los Estados nacionales edificaron en la posguerra. La globalidad ha adquirido connotaciones que a nivel nacional han transformado las tradiciones de poder y las formas de representación política existentes, junto con la naturaleza de los sistemas de creencias en los que se sustentan dichos regímenes y el papel de los ciudadanos en el proceso político.

Estos cambios, causados por una nueva forma de integración política global y la intensidad de la comunicación masiva a nivel mundial, tuvieron su correspondiente en México en una participación ciudadana cada vez mayor en la gestión civil y en la organización política autónoma. Tales cambios globales y nacionales trastocaron las formas culturales mediante las cuales los individuos aceptaban los límites posibles de su acción política como ciudadanos mexicanos.

<sup>1</sup> Agradezco el apoyo de investigación para la realización de este trabajo a la maestra Araceli Nava Navarro.

<sup>2</sup> Tomo "régimen" según la concepción desarrollada por Juan Linz. Para este autor, el régimen focaliza el modo de ejercer el poder, de organizar el poder, la manera como se relaciona con la sociedad, la naturaleza de los sistemas de creencias que lo sustentan, el papel de los ciudadanos en el proceso político. El énfasis en los aspectos más estrictamente políticos expone al concepto a algunas de las críticas del formalismo dirigidas en contra del concepto general de totalitarismo o de democracia.

\* Dirigir correspondencia al Instituto de Investigaciones Sociales, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, C. P. 04510, tel.: 622-7428; fax: 665-2443, e-mail: pozas@servidor.unam.mx.

La movilización autónoma de organizaciones civiles nacionales y no gubernamentales con apoyo internacional demostró el agotamiento de los márgenes legítimos de la conducta gubernamental aceptada por los individuos y los actores del sistema político mexicano.

La idea de apertura es uno de los rasgos distintivos de dicho periodo. Esta nueva visión del mundo se expresa en la incesante ampliación de los límites de “lo posible” en las conductas políticas de los individuos y ciudadanos. Dicha tendencia a ampliar los márgenes identifica las acciones y las expectativas, así como el grado de compromiso de los miembros de los partidos y organizaciones civiles.

En México el proceso de apertura y liberalización del sistema político, y del régimen en general, generó reacciones de oposición en los grupos que veían en la pérdida del proteccionismo nacionalista no sólo un recurso ideológico sino una amenaza a la preservación de sus intereses económicos surgidos del ejercicio del poder. Con el acotamiento de las funciones del Estado y su participación centralizada en el desarrollo económico se ponía en riesgo la preservación del empleo de una parte importante de la capa política en reserva, que perduraba y mantenía a sus equipos de colaboradores en la periferia de las instituciones estatales.

La necesidad de preservar los intereses políticos de grupos tecnocráticos fuera de la competencia democrática generó la posibilidad de regresar al proteccionismo, la cual se ha manifestado en la batalla que se libra por mantener cerradas las fronteras políticas y circunscribir la supervisión del ejercicio de la democracia y los derechos ciudadanos a los actores nacionales fuera de la observación internacional. Esta actitud no sólo es una reacción de parte de la vieja clase política mexicana, socializada en el poder dentro de un partido hegemónico corporativo y excluyente, bajo el principio ideológico de “nacionalismo revolucionario”, sino también de la nueva tecnocracia, que se encargó de minar las bases sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mediante la aplicación de su programa económico de ajuste y cuyo principio fundamental fue romper la centralidad del Estado como eje articulador del desarrollo económico.

Paradójicamente, el aparato político corporativo tradicional fue el recurso de dominación y disciplina por el que descendió la reforma neoliberal, y hoy la tecnocracia carece de capacidad para adecuar la política a la globalización económica y a las nuevas formas de organización social que dicha apertura produjo. Hoy se pretende preservar el viejo orden de dominación política y hacerlo funcionar en el nuevo orden económico y con la organización social surgida de la globalización, contradicción que enfrenta hoy sus más álgidos debates, sobre todo en el punto siempre recurrente del tema de la observación internacional en los procesos democráticos. Aquí el nacionalismo se presenta como el recurso ideológico y cultural de la perversión de la hegemonía de las capas tecnocráticas dirigentes en el resguardo de sus intereses particulares.

La ciudadanización en México es un fenómeno ligado a la consolidación del arraigo, en distintas capas de la sociedad, de los partidos fuertes de oposición (PAN y PRD) y de la consecuente pérdida de la capacidad de articulación de las organizaciones sociales a la red corporativa del PRI, en la que este partido sustentaba su

capacidad de exclusión y de hegemonía en la gestión estatal de las demandas civiles y políticas de los grupos y categorías sociales.

El proceso de apertura, eje articulador de la globalidad (internacionalidad contemporánea), crea concomitantemente un fenómeno de ciudadanización ligado a la ruptura de las formas de organización corporativas, que durante mucho tiempo fueron el soporte funcional del Estado de bienestar mexicano (periodo del desarrollo estabilizador, que empieza a mostrar sus límites a mediados de los años setenta para culminar en la crisis de la cúpula gobernante en la dirección en 1982).<sup>3</sup>

El elemento más importante del binomio globalidad-liberalización es la aceleración de un proceso cada vez más amplio de democratización que se expresa en la ciudadanización de distintas instancias del Estado y la sociedad mexicana, lo cual invalida las viejas formas de articulación de las organizaciones sociales al sistema político mexicano, cuyo rasgo distintivo fue "el pluralismo restringido" y el carácter corporativo del Partido Revolucionario Institucional.

La articulación corporativa de adscripción masiva y no de afiliación individual y voluntaria<sup>4</sup> era el eje del modelo de desarrollo con centralidad estatal y de fronteras cerradas. Tal sistema político está enfrentando un proceso de diferenciación estatal y nuevos pesos de los partidos de oposición en los estados de la República.

De 1988 a 1994 creció significativamente la representatividad política de los partidos de oposición en todos los niveles de gobierno. En las elecciones presidenciales de 1988 el PRI obtuvo el 50.36% y en 1994, el 48.77 por ciento. En contraste, el PAN aumentó su porcentaje de 17.07% a 25.94 por ciento. Asimismo, los grupos cercanos a la izquierda, representados primero en el Frente Democrático Nacional y después en el PRD, aumentaron del 10.51% al 16.60 por ciento.<sup>5</sup> Lo mismo sucedió en las otras instancias de representación:

#### SENADORES<sup>6</sup>

Año	PRI	PAN	FDN/PRD	Total
1988	60	0	4	64
1991	63	1	0	64
1994	95	25	8	128*

\*A partir de las reformas constitucionales de septiembre de 1993 el Senado quedaría integrado por cuatro senadores por cada estado, tres de mayoría relativa y uno por 1ª minoría. Antes se integraba por dos miembros por cada entidad, electos por mayoría relativa y voto directo.

<sup>3</sup> El proceso de ciudadanización cada vez mayor es un fenómeno ligado a la apertura económica y al cambio de los términos en los que se articulaban los sistemas productivos nacionales a las formas de organización social y política existentes durante el periodo del Estado de bienestar que equivalen al periodo desarrollista en América Latina.

<sup>4</sup> A partir de la reforma electoral de 1996 se agrega la disposición de que los partidos políticos tienen la obligación de abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de los ciudadanos. Artículo 38, inciso r, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)*, México, 1996.

<sup>5</sup> José Woldenberg K., *Los partidos políticos en México*, México, Instituto Federal Electoral, 1996.

<sup>6</sup> Arturo Alvarado, "Los resultados de la elección para senadores", en *La voz de los votos, un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa-Flacso, 1995, pp. 269-306.

DIPUTADOS<sup>7</sup>

<i>Partido</i>	1991	1994
PRI	320	298
PAN	89	118
PRD	41	70
PFCRN	23	—
PARM	15	—
PPS	12	—
PT	—	10
Total	500	496*

\*Faltaban cuatro diputaciones: dos de mayoría relativa y dos de representación proporcional, debido a que en dos distritos (IV de Puebla y XXII de Veracruz) se anularon los comicios. Posteriormente se llevarían a cabo elecciones extraordinarias.

ASAMBLEÍSTAS<sup>8</sup>

<i>Partido</i>	1988	1991	1994
PRI	34	40	38
PAN	18	11	14
PRD	—	7	10
PPS	6	2	—
PRCRN	3	5	—
PMS	3	—	—
PARM	2	1	—
PT	—	—	2
PVEM	—	—	2
Total	66*	66	66

\*La Cámara de Representantes del Distrito Federal está formada por 66 asientos, de los cuales 40 son de mayoría relativa y 26 de representación proporcional.

<sup>7</sup> Arturo Sánchez Gutiérrez, "La elección de la Cámara de Diputados", en *ibid.*, pp. 264-265.

<sup>8</sup> Jacqueline Peschard, "1994: voto y representatividad política en la Asamblea de Representantes del D. F.", en *ibid.*, p. 315.

GOBERNADORES<sup>9</sup>

Año	PRI	PAN
1989	31	1 (Baja California)
1991	31	1 (Guanajuato-interinato)
1992	31	1 (Chihuahua)
1995	29	3 (Jalisco, Baja California y Guanajuato)

PRESIDENTES MUNICIPALES<sup>10</sup>

<i>Partidos</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Gobernados</i>
	<i>1986</i>	<i>1996</i>
PRI	2 320	1 531
PAN	26	226
PRD	—	175
PARM	7	5
PPS	7	5
PFCRN	—	11
PSUM	8	—
PDM	3	—
PST	7	—
PRT	—	2
PT	—	15
CM	—	24
Otros	—	418
Total	2 378	2 412

Una nueva regionalización del país se suma a una nueva demanda de los partidos de oposición, y de los grupos ciudadanos organizados, de manera autónoma, por federalizar a un país que tiene una centenaria tradición centralista. Este fenómeno iniciado a finales de los setenta va perfilando una nueva geopolítica nacional, con una geografía electoral cada vez más diferenciada y heterogénea que se expresa en las distintas formas de participación electoral (Chiapas: las comunidades indígenas y el EZLN, las cinco regiones de Oaxaca o los contingentes de inmigrantes en las ciudades de los estados fronterizos del norte del país).

<sup>9</sup> Woldenberg, *op. cit.*

<sup>10</sup> Los datos de 1986 fueron tomados de Alicia Ziccardi y Carlos Martínez Assad, "Política y gestión municipal en México", *Cuadernos de Investigación Social* núm. 18, México, IIS-UNAM, 1988, p. 44. Los datos de 1996 fueron tomados de Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, "Periódico Mural", febrero de 1996.

El proteccionismo del Estado sobre la economía se ejercía también sobre el sistema político de partido dominante<sup>11</sup> y su correspondiente en el sistema electoral mexicano, que fue muy eficiente durante sesenta años, retroalimentándose simultáneamente.

#### ANTECEDENTES DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL DE 1994

Uno de los acontecimientos que marca un hito en los procesos electorales dado el inusitado papel activo de la oposición, la atención internacional y la información en los medios masivos de comunicación en México (así como la presencia deliberada de “testigos externos al proceso electoral” y a los acontecimientos electorales) son las elecciones de Chihuahua en julio de 1986,<sup>12</sup> que se llevaron a cabo unos meses después de otro acontecimiento social que marca de manera significativa la vida civil y política del país: el terremoto de septiembre 1985,<sup>13</sup> que en la ciudad de México creó un clima de auto-organización de grandes contingentes sociales movilizados para el resguardo de su integridad física y de sus bienes. Un rasgo importante fue la presencia de organismos internacionales y la incapacidad del gobierno —como había sucedido en otras ocasiones— de dirigir la movilización social en el rescate de los “damnificados”.<sup>14</sup> Simbólicamente, el gobierno federal pierde el liderazgo político de la movilización civil, lo cual tuvo un costo incalculable para el régimen presidencialista mexicano y el poder de la figura del Ejecutivo federal a la que se atribuía la calidad de dirigente plenipotenciario.

Ambos acontecimientos inciden y estimulan a una opinión pública que se expresaba en la apertura cada vez mayor de los medios masivos (sobre todo en los

<sup>11</sup> Véase David Torres Mejía, “Proteccionismo político en México (1946-1977)”, tesis para obtener el grado de doctor en ciencia política, FCPS-UNAM.

<sup>12</sup> El 6 de julio de 1986 se llevaron a cabo elecciones en este estado norteno para elegir gobernador, 67 presidentes municipales y 14 diputados locales. En 1983 y 1985 el PAN había demostrado una presencia cada vez mayor en la región, pues había obtenido importantes ayuntamientos y diputaciones federales. Para 1986, el objetivo del PRI era recuperar la hegemonía en la zona, para lo cual tuvo que enfrentarse con un movimiento ciudadano en constante crecimiento, dispuesto a defender la limpieza y legalidad de las elecciones. Antes, durante y después del proceso electoral, amplios grupos sociales afiliados a distintas posturas ideológicas y políticas (desde panistas, socialistas, empresarios, campesinos, sacerdotes y ciudadanos en general), confluyeron en un frente denominado “Movimiento Democrático Electoral” para luchar en contra del fraude electoral y las violaciones a la ley. Para profundizar en el tema *cfr.* Francisco Ortiz Pinchetti, *Proceso* núms. 496, 503, 505, 506, 507, 509, 510 y 511 de 1986; Soledad Loaeza, “Julio de 86: la cuña y el palo”, *Nexos* núm. 103, julio de 1986; Juan Molinar Horcasitas, “Regreso a Chihuahua”, *Nexos* núm. 111, marzo de 1987.

<sup>13</sup> El fenómeno de la solidaridad y participación ciudadana como efecto de los desastres fue ampliamente retomado en diversas publicaciones. *Cfr. Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVIII, núm. 2, abr.-jun. de 1986; *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* núm. 123, ene.-mzo. de 1986; *Vuelta* núm. 108, noviembre de 1985; *Nexos* núms. 94-96 de 1985 y núm. 97 de 1986.

<sup>14</sup> El peso político que significó para el gobierno de Somoza el terremoto y la corrupción en torno a él tuvo un efecto catalizador en su derrocamiento.

periódicos y la radio) y estaba formada básicamente por voces intelectuales y tenía un auditorio que iba en aumento en los núcleos urbanos.<sup>15</sup>

La categoría que engloba este proceso social de participación ampliada de los individuos con reclamos ciudadanos en la creación de organizaciones sociales con carácter político autónomo, se condensa primero en el imaginario intelectual (editorialistas, cronistas, comentaristas de radio) como *sociedad civil*<sup>16</sup> y después en la autodenominación de referencia de las colectividades movilizadas como “organizaciones civiles no gubernamentales”.

El acontecimiento en el que se cierra este primer ciclo es el proceso electoral de 1988. La presencia de núcleos urbanos organizados de manera independiente o en torno a los partidos de oposición en el D. F. y varias ciudades del país generó los principales contingentes de apoyo civil a la observación del proceso electoral y buscó la garantía de su limpieza.

Este clima de movilización tiene varias vertientes, que desembocan en la creación de más de 1 325 organizaciones civiles de 11 tipos diferentes en el momento de la elección presidencial del 21 de agosto de 1994. Del conjunto de estas organizaciones, 234 se registraron como de “Derechos Humanos y Democracia”.<sup>17</sup> Esta cifra contrasta con los tres partidos importantes registrados para el proceso electoral de 1994. Pero, fundamentalmente, la presencia de las organizaciones civiles se vuelve el ámbito social de autoridad en la opinión política en un periodo de crisis cada vez más agudas de “moral pública” y credibilidad institucional.

En tal entorno, la observación ciudadana del proceso electoral pretendía convertirse en una garantía de transparencia y legalidad. De hecho fue uno de los

<sup>15</sup> La radio en México se fue volviendo un espacio de la queja civil frente a los gobernantes y creó un fenómeno de “líderes de opinión ciudadana”, cuyos programas radiofónicos se fueron identificando con la verdad sobre los personajes y los acontecimientos políticos.

<sup>16</sup> La autorreferencia de los actores sociales como “sociedad civil” tiene una fuerte participación estatal en las formas de organización social. El caso paradigmático fue la organización laboral en México, que tenía limitaciones jurídicas graves para la organización independiente y autónoma de los aparatos de Estado. La cláusula de exclusividad y exclusión son paradigmáticas. En el caso de la organización ejidal, la relación de tenencia por encima de la propiedad marcó la articulación campesina al aparato de Estado.

<sup>17</sup> Las 1 321 organizaciones civiles en septiembre de 1994 se dividen en:

- 1.- Promoción socia: 242
- 2.- Derechos Humanos y Democracia: 234
- 3.- Colegios de Profesionales y Cámara de Empr.: 149
- 4.- Ecología: 145
- 5.- Asistencia Social: 135
- 6.- Mujeres: 90
- 7.- Frentes Populares: 82
- 8.- Cultura: 69
- 9.- Inst. de Invest. y Formac. en Prom. Social: 74
- 10.- Asesoría Legal: 26
- 11.- Indígenas: 21
- 12.- Colonos: 13
- 13.- Inform. Procesada y Pública de Prom. Social: 14
- 14.- Migrantes y Refugiados: 15
- 15.- Org. Intern. de Apoyo al Desarrollo: 16

tres afluentes de la observación electoral que participó en el proceso electoral del 21 de agosto de 1994. La segunda vertiente de dicho proceso fue la manera como jurídicamente se procesa la presencia masiva de organizaciones civiles y la demanda ciudadana de legalidad, certeza e imparcialidad en el proceso electoral, cualidades de moral pública que la organización civil no gubernamental se atribuía por el hecho de estar conformada por ciudadanos independientes del Estado.

La tercera vertiente de la observación ciudadana del proceso electoral estuvo dada por las características mismas del proceso comicial mexicano de 1994 y los dos acontecimientos que lo marcaron de manera singular: la guerrilla zapatista en el estado de Chiapas y el apoyo civil que recibió, así como su capacidad de crear interlocutores internacionales que rompieron el cerco regional y nacional del conflicto; el asesinato del candidato del PRI, Luis Donald Colosio y, como corolario de este proceso político, el asesinato del secretario general y representante del PRI en el Instituto Federal Electoral: José Francisco Ruiz Massieu. Estos dos últimos procesos, el jurídico y el político, son simultáneos y se retroalimentan. Por razones estrictamente de método de exposición, han sido diferenciados.

#### DESARROLLO DEL PROCESO JURÍDICO DE LA OBSERVACIÓN CIUDADANA

El 23 de septiembre de 1993, con la reforma hecha al artículo 5º del Cofipe, aparece por primera vez la figura de "observador electoral". Aquí se estableció que los ciudadanos que desearan participar como observadores podrían hacerlo sólo durante la jornada electoral. Para ello debían acreditarse ante la junta local del Instituto Federal Electoral correspondiente, presentando una solicitud y una copia de su credencial para votar con fotografía.

Además debían declarar que habrían de conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, sin tener vínculos con partido u organización política alguna. Asimismo, se señalaba que los observadores debían abstenerse de sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, así como de hacer proselitismo o manifestarse a favor de cualquier partido o candidato.

En el inicio de 1994, como consecuencia del conflicto en Chiapas, las condiciones y el ambiente electoral sufrieron un drástico deterioro. Ante ello, el gobierno y los partidos políticos empezaron a considerar la conveniencia de aceptar no sólo a los observadores nacionales, sino también a los extranjeros para las siguientes elecciones del 21 de agosto.<sup>18</sup>

El 27 de enero las autoridades electorales y los representantes de ocho de los nueve partidos políticos nacionales (excepto el Partido Popular Socialista) suscribieron el Acuerdo y Compromisos Básicos por la Paz, la Democracia y la Justicia, en el cual asumían la responsabilidad de crear las condiciones de estabilidad polí-

<sup>18</sup> Cfr. José Antonio Crespo, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)-Porrúa-F. Naumann, 1996, p. 89.

tica y respeto a los derechos de todos los ciudadanos mexicanos para la observación de las elecciones, a fin de garantizar que éstas fueran limpias, imparciales y creíbles y que contribuyeran al avance de la democracia en el país.<sup>19</sup>

El 28 de febrero de 1994 el Consejo General del IFE aprobó el acuerdo sobre los lineamientos y acreditación de los ciudadanos que desearan participar como observadores electorales, el cual se publicó en el *Diario Oficial* del 23 de marzo de 1994.<sup>20</sup> Con este acuerdo, la legislación de 1993 en el ámbito de la observación —que reducía la participación de los ciudadanos sólo a la propia jornada electoral— se ampliaba a la cabalidad del proceso comicial. Asimismo, se agregó como uno de los requisitos de acreditación el inscribirse a un curso de capacitación o información impartido o supervisado por el IFE.

En el acuerdo de febrero de 1994 se determinó que los observadores ciudadanos podrían presentar ante la autoridad electoral un informe de sus actividades, el cual podría ser difundido en los medios de comunicación y no tendría ningún efecto jurídico sobre los resultados electorales. Otro de los puntos notables de este acuerdo fue la incorporación de la comunidad internacional como observadores electorales, bajo la figura de “Visitante Extranjero”.

El acuerdo fue incluido en la agenda de discusiones del periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados durante abril y mayo. Finalmente, el 18 de mayo de 1994 fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, los cambios al Cofipe, en donde quedaron asentados los siguientes puntos centrales:

1) La imparcialidad de las autoridades electorales mediante la “ciudadanización” del Consejo General del IFE.

2) Garantías de equidad en los medios de comunicación para todos los partidos políticos.

3) La creación de la Fiscalía Especial para Delitos Electorales.

4) La ampliación de las actividades de los observadores electorales nacionales y la introducción por primera vez de la figura jurídica de “visitante extranjero”,<sup>21</sup> cuya reglamentación quedó a cargo del Consejo General del IFE.<sup>22</sup>

Para la reglamentación de la categoría jurídica de “visitante extranjero”, el Consejo General del IFE nombró una comisión de Consejeros Ciudadanos, integrada por José Agustín Ortiz Pinchetti y Ricardo Pozas Horcasitas, quienes discutieron con todos los representantes de los partidos acreditados en el Consejo Ge-

<sup>19</sup> *Cfr.* Informe sobre Observadores y Visitantes Extranjeros del Proyecto de Informe a la Cámara de Diputados que presenta al Consejo General del IFE, la Comisión de Consejeros Ciudadanos sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el IFE y los recursos interpuestos en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos de su calificación, IFE, 28 de agosto de 1994. Los encargados de la redacción del documento fueron los consejeros ciudadanos José Agustín Ortiz Pinchetti y Ricardo Pozas Horcasitas, quienes discutieron con todos los partidos representados ante el Consejo General del IFE, los términos del acuerdo, siguiendo la mecánica impuesta en el Consejo desde su ciudadanización.

<sup>20</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 23 de marzo de 1994.

<sup>21</sup> *Cfr.* Carolina Gómez Vinales y Jeffrey Weldon, “Los visitantes internacionales en el proceso electoral federal”, en Germán Pérez, Arturo Alvarado y Arturo Sánchez (coords.), *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, Porrúa-Flasco, 1995, p. 165.

<sup>22</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 1994.

neral las características de esta figura jurídica y política, que por vez primera en la historia del país enfrentaba una visión cerrada de los derechos ciudadanos y circunscrita sólo a los nacionales de México.

Los puntos del debate giraron esencialmente en torno a dos temas: la relación entre soberanía nacional y el derecho de los "visitantes extranjeros" de atestiguar y opinar sobre política interna mexicana. Y el segundo, sobre el problema del registro y la integridad de los ciudadanos visitantes.

El 18 de junio de 1994 el Consejo General del IFE aprueba el "Acuerdo en el que se establecen las bases y criterios que normarán la presencia de visitantes extranjeros". En este documento se estableció que los visitantes extranjeros podían ser invitados por partidos políticos u organizaciones civiles o bien a solicitud individual de personas extranjeras interesadas en el desarrollo del proceso electoral.

En "las bases y criterios" para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados se ofrecía la posibilidad de que éstos observaran todas las etapas del proceso comicial y la facultad de establecer relaciones con todos los actores políticos y civiles de dicho proceso, así como el libre acceso a toda la información en torno a él. Se establecieron como limitaciones a su actividad las impuestas por los mandatos constitucionales o cualquier tipo de calificación sobre la jornada comicial que pudiera considerarse como intromisión a los asuntos políticos nacionales.

Después de las elecciones de 1994, pese a que en general los actores políticos reconocían la transparencia y los grandes avances alcanzados durante el proceso electoral, las diversas interpretaciones señalaban la pertinencia de corregir algunos errores e imperfecciones de la legislación y en general del proceso de democratización.

En su discurso de toma de posesión, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León convocó a los partidos políticos y a las organizaciones políticas y ciudadanas a participar en la democratización integral del país mediante la reforma del Estado.<sup>23</sup> En este ambiente de apertura y diálogo generado por la iniciativa presidencial, los cuatro partidos políticos representados en el Congreso y el gobierno federal suscribieron el 17 de enero de 1995 el denominado "Acuerdo Político Nacional",<sup>24</sup> en el que se comprometieron a avanzar en la elaboración de la reforma electoral definitiva y donde se establecía la necesidad de resolver de manera democrática la temática electoral. A partir de entonces, se inicia un intenso y complejo proceso de discusión y negociación para establecer los términos y contenidos específicos de la reforma política del Estado, en la que uno de los puntos centrales era la reforma electoral.

Dicho proceso culminó con la aprobación de la reforma electoral en noviembre de 1996,<sup>25</sup> en el que (en torno al tema de la observación) se agregaron algunas disposiciones. Se establece que en el proceso de acreditación de los observadores el resultado que emitieran los consejos locales o distritales sería notificado a los soli-

<sup>23</sup> *La Jornada, El Financiero, Excélsior, Reforma*, 2 de diciembre de 1994.

<sup>24</sup> *La Jornada, Excélsior, Reforma, El Financiero*, 18 de enero de 1995.

<sup>25</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996.

citantes, y que cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos u organizaciones interesadas, sería resuelto por el Consejo General.

También se estableció que la falta de supervisión del IFE sobre los cursos de capacitación que no fueran imputables a la organización respectiva no sería causa para negar la acreditación.

Uno de los puntos más importantes de estos agregados fue el relativo al financiamiento de la observación. Se dispuso que todas las organizaciones que participaran como observadores electorales deberían informar al IFE, a más tardar 20 días antes de la jornada electoral, el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtuvieran para llevar a cabo sus actividades.<sup>26</sup>

## FORMAS DE PARTICIPACIÓN

### *a) Observadores nacionales*

Con apego a las modificaciones del Cofipe, había tres categorías de acreditación de observadores nacionales:

- 1) acreditaciones individuales. Se acreditaron 7 182 ciudadanos ante el IFE.
- 2) acreditaciones de agrupaciones que contaron con asesoría técnica y apoyo financiero de la ONU. En este caso hubo 16 agrupaciones u organizaciones no gubernamentales con un total de 41 541 integrantes:

- Alianza Cívica
- Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México\*
- Asociación Nacional Cívica Femenina, A. C. (Ancifem)
- Central Reivindicadora de Acción Social (CRAS)\*
- Centro Cívico de Solidaridad (Cecisol)
- Centro de Estudios y Promoción Social, A. C. (CEPS-Caritas)
- Club Rotario de la Ciudad de México
- Colegio Nacional de Licenciados en Administración (Conla)
- Comisión Mexicana de Derechos Humanos
- Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex)
- Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo (Crudenase)
- Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos\*
- Fundación para la Democracia\*
- Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)
- Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM)
- Presencia Ciudadana

<sup>26</sup> Cofipe, 1996, Artículo 5, inciso c; fracción IV del inciso d y párrafo 4.

\* Estas cuatro organizaciones, más otras dos (Universitarios por la Legalidad y el Consejo Nacional Derechos de la Mujer), que no recibieron apoyo y asesoría de la ONU, se constituyeron para llevar a cabo la observación en el Consejo Nacional de Asociaciones de Observación Electoral.

3) Acreditaciones de Agrupaciones que no recibieron asesoría y apoyo de la ONU, que sumaron 32 897 observadores acreditados. En este caso se encontraban:

- Movimiento por la Certidumbre (Moce) con 21 717 observadores electorales;
- 222 agrupaciones diversas, fundamentalmente de carácter local-regional con 11 180 ciudadanos acreditados.

En total, en el proceso electoral del 21 de agosto de 1994 participaron 81 620 observadores electorales, de los cuales 74 438 observaron como integrantes de 238 organismos no gubernamentales y los 7 812 restantes lo hicieron de manera individual, independientes de cualquier agrupación de observadores.

#### *b) Visitantes extranjeros*

El total de solicitudes de acreditación de "visitantes extranjeros" fue de 934 observadores, de los cuales sólo 775 se presentaron a hacer efectiva su acreditación al recibir su gafete y sus documentos de identificación. De éstos, 661 se encontraban en el D. F. y el resto, distribuidos en Ciudad Juárez (38); Guadalajara (18); Monterrey (27); Tijuana (20), y Tuxtla Gutiérrez (13). Los 775 visitantes extranjeros acreditados representaban a 34 países y 283 organizaciones. Entre los grupos numerosos estaban los de Estados Unidos con 520, Canadá con 59 y Argentina con 25.

Los partidos políticos invitaron en total a 83 personas de 55 organizaciones internacionales.<sup>27</sup> Las organizaciones no gubernamentales e institutos de educación superior invitaron a 138 personas de 71 organizaciones internacionales.

Los visitantes extranjeros que asistieron por cuenta propia a observar el proceso electoral fueron 554.

De las 283 organizaciones, siete presentaron reporte de sus observaciones:

- Delegación de la Fundación por la Democracia (EEUU)
- Visitantes Académicos Estadounidenses
- Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales
- International Foundation for Electoral Systems
- Internacional Socialista
- Delegación Carter Center, International Republican Institute y National Democratic Institute for International Affairs
- Grupo de Visitantes Extranjeros invitados por Alianza Cívica

#### LOS ACTORES POLÍTICOS Y LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

Los principales actores políticos del país que tenían formas establecidas de institucionalidad vertieron a lo largo del proceso electoral de 1994 sus opiniones frente a las figuras de observadores y visitantes extranjeros. La primera opinión significativa en torno al tema de la observación extranjera del proceso electoral fue

<sup>27</sup> PAN: 3, PRD: 18 y PRI: 62.

hecha por el presidente de la República en funciones, Carlos Salinas de Gortari, un año y medio antes del proceso comicial, quien en entrevista al *Newsweek* afirmó: “[...] el que tenga el deseo de venir y observar el proceso electoral puede hacerlo, porque nuestra constitución garantiza la libertad de movimiento, pero rechazamos la idea de que cualquier extranjero quiera venir a decirnos si el proceso es correcto”.<sup>28</sup>

Durante todo el año de 1993 y hasta la expedición de la modificación del (Cofipe), los partidos políticos y sus candidatos a la presidencia de la República se manifestaron en torno al problema de la observación. Los representantes del PRI ante la Cámara de Diputados se pronunciaron por la reglamentación de la actividad de observación electoral; lo mismo hicieron el PRD y el PAN. El Partido Popular Socialista y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional se opusieron a la observación.

Los candidatos a la presidencia de la República manifestaron su posición al respecto. Luis Donald Colosio, candidato del PRI, aceptó la observación nacional y en un principio (11 de diciembre de 1993) se opuso a los observadores extranjeros alegando problemas de soberanía y violación constitucional; lo mismo opinó Cecilia Soto, del Partido del Trabajo. El candidato del PRI cambió de opinión hacia marzo de 1994.

Por su parte, Diego Fernández de Cevallos, candidato del PAN, y Cuauhtémoc Cárdenas se manifestaron a favor de la observación nacional y extranjera.

La primera declaración del sector empresarial mexicano en torno al problema de la observación estuvo a cargo de Luis Germán Cárcoba, presidente del Consejo Coordinador Empresarial, quien afirmó que la iniciativa privada estaba dispuesta a participar como grupo plural de observadores nacionales en las elecciones de 1994. Su objetivo era generar un movimiento cívico nacional para “fortalecer la democracia”.<sup>29</sup>

La posición de las cámaras empresariales fue participar de manera directa en la observación electoral, como fue el caso de la Coparmex, que manifestó la participación activa de 500 socios y la organización interna de la observación mediante 50 centros empresariales afiliados a dicha corporación.

Por su parte, la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión desempeñó un papel central como interlocutor de la autoridad electoral para el monitoreo de la información sobre los partidos políticos, la equidad en los medios de comunicación, la información sobre observadores y visitantes extranjeros, así como en el conteo rápido de los resultados electorales.

## EL PESO INTERNACIONAL

El papel que tuvieron las instituciones y organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales en el proceso electoral de 1994 fue inusitado en la

<sup>28</sup> *La Jornada*, 3 de febrero de 1993.

<sup>29</sup> *Excélsior*, 10 de diciembre de 1993.

historia de México y revierte una larga tradición de nacionalismo hermético fundado a lo largo de la historia del Estado nacional.

Este proceso de apertura sólo es explicable en un clima político de globalidad y de incorporación al bloque de Norteamérica, a través del Tratado de Libre Comercio, que redefine el peso nacionalista en el derecho ciudadano y abre a otras experiencias electorales (concebidas en ese momento como procesos de transición) las posibilidades de la práctica electoral competitiva en México.

En el caso de los observadores electorales (sobre todo los extranjeros), el clima de apertura y prestigio adquirido por estas figuras políticas en Sudáfrica y la República Dominicana, Nicaragua y El Salvador, legitimaron también internamente su presencia. Es importante señalar que en el caso de los extranjeros no se les dio la jerarquía de observador, sino que se les definió como visitantes “a la fiesta democrática”. Fue una concertación entre el espíritu de apertura y la tradición hermética de la política mexicana, en la cual el proceso electoral mexicano fue concebido como parte de un *transición*. En ello desempeñó un papel significativo la experiencia española, que empezó a ser difundida y estudiada en México como una experiencia paradigmática, con toda la carga ideológica que ésta tiene.

La participación internacional en el proceso comicial mexicano y el apoyo a los observadores internacionales tuvo varias fuentes: la embajada de los Estados Unidos, la cual por boca de su embajador, James R. Jones, manifestó que pese al rechazo de México a la participación de observadores extranjeros, éstos acudirían en gran cantidad, incluido su país, debido a que ahora, como nunca antes, los ojos del mundo estaban puestos en la evolución de los mexicanos.<sup>30</sup> Del mismo parecer fue el congresista Robert Torricelli, quien acusó al gobierno mexicano de usar el pretexto de la defensa de la soberanía nacional para protegerse del escrutinio de la comunidad internacional. Advirtió que si las elecciones no eran limpias, México padecería el rechazo de los inversionistas, del gobierno, del Congreso de Estados Unidos y vería reducidos sus beneficios en el TLC.<sup>31</sup>

El embajador de Alemania, por su parte, consideró “incomprensible la actitud de los priistas de rechazar a los extranjeros”.<sup>32</sup> Otro conjunto lo constituyó Naciones Unidas, la cual dio asesoría y capacitación técnica a las organizaciones de observadores mexicanas, así como a las organizaciones no gubernamentales de carácter internacional.

## FINANCIAMIENTO

El apoyo financiero para la observación electoral provino fundamentalmente de tres fuentes: del fondo ETONU-Mex de la Organización de las Naciones Unidas, de instituciones internacionales y del Fideicomiso para la Democracia (Fideidemo).

<sup>30</sup> *El Sol de México*, 25 de mayo de 1994.

<sup>31</sup> *El Financiero*, 4 de agosto de 1994, p. 50.

<sup>32</sup> *La Jornada*, 14 de julio de 1994.

*Equipo Técnico de la Organización de las Naciones Unidas en México (ETONU-Mex)*

El 10 de mayo de 1994 Jorge Carpizo, secretario de Gobernación y presidente del Consejo Nacional del Instituto Federal Electoral (IFE), envió una carta a Boutros Ghali, secretario general de la ONU, en la que pedía asistencia técnica para los grupos de observación electoral nacional que lo solicitaran y para que una misión de expertos en asuntos electorales emitieran un informe técnico sobre el sistema electoral mexicano.

En respuesta a la solicitud, la ONU envió una misión integrada por Horacio Boneo y Dong Huu Nguyen, director y funcionario respectivamente de la Unidad de Asistencia Electoral del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, entre el 12 y 17 de mayo, con el propósito de identificar la existencia e interés de grupos de observadores nacionales en México.<sup>33</sup> Después de una serie de reuniones con Alianza Cívica/Observación 94, identificada hasta ese momento como la única organización formalmente constituida para realizar la observación electoral, detectaron a otros grupos interesados en participar como tales.

Después de la etapa de reconocimiento de la situación de las organizaciones de observadores, se preparó un programa y se creó el Equipo Técnico de la Organización de las Naciones Unidas en México.<sup>34</sup> Además de la asesoría técnica, el ETONU-Mex otorgó apoyo financiero a los distintos grupos de observadores, de acuerdo con el nivel de cobertura que requirieran para sus actividades de observación. Los recursos económicos provenían del Fideicomiso para Observación Electoral de las Naciones Unidas y ascendían a un monto total de 4 754 625.00 dólares, que fueron distribuidos en cinco rubros fundamentales:

1 016 795.00 dólares (21.4%) para consultores internacionales y expertos nacionales, entre ellos voluntarios de las Naciones Unidas y costos de viaje dentro del país.

57 387 00 dólares (1.2%) para personal administrativo de apoyo.

2 909 643.00 dólares (61.2%) para subarrendamiento de oficinas y vehículos, equipo para el conteo rápido, impresión de material informativo y contratos con los grupos de observadores nacionales.

720 800.00 dólares (15.1%) para equipo.

50 000.00 dólares (1.1%) para gastos varios.

En conjunto, el apoyo económico para los grupos de observación nacional ascendió a 2 516 946.00 dólares, es decir, 52.9% del presupuesto, y fue distribuido de la siguiente manera:<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Informe de ETONU-Mex sobre la labor de los grupos de observadores nacionales mexicanos (GON), 29 de agosto de 1994, p. 2.

<sup>34</sup> El equipo técnico central de ETONU-Mex estaba conformado por Dong Huu Nguyen, coordinador; Aracelly Santana, asesora política; Francesco Manca, enlace con los grupos de observación nacionales; Peter Harris, asesor de operaciones; Aparna Merhotra, asesora de presupuesto; Robert Drew, asesor de metodología de la observación electoral; Jacques Carrio, asesor de educación cívica; Leticia Martínez, asesora de logística; Raquel Cohen, asesora de análisis de medios, y José Juan Toharia y José Antonio Vera, asesores de conteo rápido. Posteriormente, en el mes de julio, se integraron 33 asesores en observación electoral, encargados de cada uno de los estados federativos. *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*, Anexo 3.

<i>Grupos de observación nacional</i>	<i>Monto otorgado</i>
1) Alianza Cívica 94	\$ 1 331 000
2) Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, A. C. (Conepod)/Cruzada	\$ 349 800
3) Presencia Ciudadana	\$ 297 352
4) Colegio Nacional de Licenciados en Administración (Conla)	\$ 155 000
5) Centro de Estudios y Promoción Social (CEPS-Caritas)	\$ 99 988
6) Academia Mexicana de Derechos Humanos	\$ 99 650
7) Comisión Mexicana de Derechos Humanos	\$ 99 650
8) Asociación Nacional Cívica Femenina (Ancifem)	\$ 59 122
9) Central Reivindicatoria de Acción Social (CRAS)	\$ 43 912
10) Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos	\$ 29 967
11) Centro Cívico de Solidaridad (Cecisol)	\$ 29 550
12) Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)	\$ 20 805
Total	\$ 2 615 796.00

### *Instituciones internacionales*

Debido a que Alianza Cívica/Observación 94 fue identificada por organizaciones internacionales como el único grupo que contaba con la organización y cobertura nacional para la observación electoral, fue la única que, además de obtener la mayor parte de los recursos de la ONU, tuvo acceso a financiamientos externos, los cuales ascendieron a 213 000 dólares, de los cuales 155 000 provenían de la Fundación Nacional para la Democracia; 50 000 del Instituto Nacional Democrático y 8 000 dólares en equipo de la Fundación Este-Oeste.<sup>36</sup> A ellos deben sumarse 1 600 dólares aportados por el Comité Católico de Francia.<sup>37</sup>

### *Fideicomiso para la democracia*

El 28 de julio de 1994 se constituyó el Fideicomiso para la Democracia, con el fin de otorgar apoyos económicos a representantes de partidos y a observadores nacionales para asistir a desempeñar su papel en las casillas de las zonas rurales más remotas.

Al momento de su constitución se informó que dicho Fideicomiso contaba con 3 500 millones de pesos otorgados por las autoridades electorales. Diez días después este monto se incrementó en 6 075 000 pesos con la aportación de particulares y organismos sociales.

Estos recursos fueron distribuidos por partes iguales entre representantes de partidos y organizaciones nacionales. Recibieron el apoyo:

<sup>36</sup> Informe de Alianza Cívica presentado al IFE, septiembre de 1994.

<sup>37</sup> Solieh Padilla Mayer, "La participación de la Organización de las Naciones Unidas en el proceso electoral mexicano de 1994", tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1996.

Partido Revolucionario Institucional  
 Partido Acción Nacional  
 Partido de la Revolución Democrática  
 Partido Demócrata Mexicano  
 Partido Auténtico de la Revolución Mexicana  
 Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional  
 Partido Verde Ecologista de México  
 Partido del Trabajo  
 Alianza Cívica  
 Asociación Cultural Gran Logia "Valle de México"  
 Asociación Nacional Cívica Femenina, A. C.  
 Centro Cívico de Solidaridad  
 Centro de Estudios y Promoción Social  
 Colegio Nacional de Licenciados en Administración de Empresas, I  
 Confederación Patronal de la República Mexicana  
 Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo  
 Frente Mexicano pro Derechos Humanos y  
 Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio.

El objetivo de este Fideicomiso era aumentar la participación de los miembros de los partidos políticos en las casillas electorales de difícil acceso, lugares en los que tradicionalmente la legalidad sobre el proceso electoral era puesta en duda por los partidos contendientes, cuyos miembros no pudieron estar presentes durante la jornada comicial, y se habían convertido en uno de los puntos recurrentes en el conjunto de referencias que descalificaban los procesos electorales en México.

La certidumbre que se buscaba con la creación del Fideicomiso para la Democracia operó bajo el supuesto de que el mejor vigilante de la legalidad lo constituye el conjunto de los partidos competidores en la contienda electoral.<sup>38</sup>

## CONCLUSIONES

La observación electoral como una modalidad de la militancia ciudadana es un fenómeno reciente suscitado ante el proceso de la globalización y la apertura mundial. En México, su más nítida manifestación se dio durante las elecciones de agosto de 1994 y su papel fundamental fue haber contribuido a dar confianza al proceso electoral.

La nueva forma de participación rompe con la tradición política de delegar las obligaciones y los derechos ciudadanos en favor del clientelismo corporativo. Este

<sup>38</sup> La idea de la creación del Fideicomiso para la Democracia surgió de una reunión de trabajo entre el secretario de Gobernación, Jorge Carpizo MacGregor; la subsecretaria, Beatriz Paredes, y el director general del Instituto Federal Electoral, Arturo Núñez, con los seis consejeros ciudadanos. El consejero ciudadano Santiago Creel Miranda se encargó de la promoción del Fideicomiso, y el consejero ciudadano suplente, licenciado Jaime González Graff, fue nombrado su presidente.

acontecimiento, como todo hecho social nuevo, es resultado de un proceso de hibridación que combina los rasgos sustantivos del régimen y el sistema político existente en el Estado nacional, con las características más fuertes y uniformizadoras de la nueva época caracterizada por la globalidad del orden mundial que presiona desde el ámbito internacional a los Estados nacionales.

La apertura de nuevos espacios de participación social en la política significa, en México, el agotamiento del modelo de la centralidad del Estado, asentado en un régimen político de participación restringida con un partido hegemónico de carácter corporativo y una concepción ideológica básicamente nacionalista y populista.

Las elecciones de agosto de 1994 reiteraron la capacidad —iniciada a mediados de la década de los ochenta— de movilización y organización de las agrupaciones civiles intermedias con el propósito de vigilar la legalidad del proceso comicial y (por primera vez en nuestra historia) plantearse el problema de las condiciones de equidad de la competencia entre partidos, Estado e instituciones privadas. El papel de las movilizaciones y las modalidades de la participación hicieron de esta jornada un avance en la construcción de la democracia electoral y en la creación de nuevos términos de la competencia electoral.

En este proceso, la participación de los observadores electorales otorgó un reconocimiento al avance alcanzado en el desarrollo de las condiciones democráticas para las elecciones: en sus reportes sobre los resultados comiciales, tanto los observadores nacionales como los visitantes extranjeros coincidieron en destacar la importancia de la afluencia masiva de los ciudadanos a ejercer su derecho al voto en un ambiente de paz y apegado a la legalidad, en donde los incidentes no fueron tan graves o recurrentes para cuestionar la validez de las elecciones.