

308909
12
24.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

**FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**“ EL PAPEL DE LOS OBSERVADORES
NACIONALES E INTERNACIONALES EN EL
PROCESO ELECTORAL ”**

**T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ADRIAN CASTREJON URBINA**

**DIRECTOR DE TESIS:
LIC. MIGUEL ANGEL LUGO GALICIA**

MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

A Dios.

A mis Padres.

A Jovita Salgado Vda. de Castrejón.

A María del Pilar Nava Parada.

Al Licenciado Miguel Angel Lugo Galicia.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	PÁGINA
CAPITULO I	
1 Concepto.....	2
1.1 Contenido.....	3
1.2 Sujetos.....	6
1.3 Objeto de estudio.....	7
1.4 Finalidades.....	7
1.5 Fundamento legal de la figura de observador electoral internacional.....	8
1.6 Fundamento legal de la figura de observador electoral en nuestra legislación.....	19
1.7 Financiamiento y apoyo para las Organizaciones de Observadores Nacionales.....	35
1.8 Soporte.....	37
CAPITULO II.	
2. Origen y Desarrollo de la Práctica.....	39
2.1 Organización de las Naciones Unidas.....	39
2.2 Informes de las Agrupaciones Nacionales de observadores con asesoría y apoyo técnico de la ONU.....	40

2.3 Organización de Estados Americanos	62
2.4 Comunidad Británica de Naciones	63
2.5 Misiones Gubernamentales	63

CAPITULO III

3 Criterios Para la Observación Internacional de Elecciones	85
3.1 Consideraciones preliminares	86
3.2 La organización de una misión	87
3.3 Apoyo y asesoría técnica proporcionada por la misión de la ONU a grupos de observadores electorales	89
3.4 Actividades previas a la partida	94
3.5 La visita al país huésped	95
3.6 Evaluación del proceso electoral	96
3.7 Difusión de las conclusiones de la misión	99

CAPITULO IV

4 Marco Constitucional Mexicano, Principio de Soberanía Nacional	101
4.1 Principio de supremacía constitucional	109
4.2 Facultades del presidente de la república en materia de política internacional	114
4.3 Principio de no intromisión de los extranjeros en los asuntos políticos del país	119
4.4 Estudio lógico-jurídico sobre el marco constitucional mexicano en relación con la observación internacional de elecciones	131
4.5 Código de Conducta para los observadores internacionales	142

CAPITULO V

5. ESTUDIO LÓGICO-JURÍDICO SOBRE EL MARCO COMPETENCIAL DE LA CIDH.....	155
5.1 Existencia de un Tratado Internacional aprobado por México, con las formalidades del caso.....	155
5.2 Inexistencia de declaraciones o reservas en relación con la competencia de la CIDH para analizar procesos electorales de México	156
5.3 Existencia de una disposición en el tratado que establece la obligación de los estados partes de respetar los Derechos Humanos	162
5.4 Existencia de una disposición en la convención que protege los derechos políticos.....	162
5.5 Existencia de una disposición en el Pacto Internacional que faculta a cualquier persona para presentar denuncias o quejas de violación del mismo, ante la CIDH.	163
5.6 Existencia de una norma en el convenio internacional que le permite formular recomendaciones a los Estados Miembros.....	172
5.7 Existencia de una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia representativa.....	174
5.8 Existencia de la norma internacional que establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe	177
5.9 Existencia de numerosos precedentes en los cuales la CIDH se ha pronunciado sobre la autenticidad de las elecciones de los Estados Parte	181
5.10 Existencia de una norma de la convención que prohíbe interpretar sus disposiciones en el sentido de permitir a los Estados Partes suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades contemplados en ella.....	213
5.11 Conclusión	214

CAPITULO VI

6 Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de reforma electoral.....	216
--	-----

Modificaciones Constitucionales

6.1 Derechos políticos y Mecanismos Jurídicos de Protección	219
6.2 Órganos y Autoridades Electorales	228
6.3 Organización del Proceso Electoral.....	231
6.4 Condiciones de la Competencia Electoral.....	231
6.5 Régimen de Partidos.....	233
6.6 Legalidad y Representación.....	233

Modificaciones Legales

6.7 Derechos Políticos y Mecanismos Jurídicos de Protección	234
6.8 Órganos y Autoridades Electorales.....	235
6.9 Organización del Proceso Electoral.....	239
6.10 Condiciones de la Competencia Electoral.....	242

ANEXO 1

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores durante el Proceso Electoral Federal de 1997.....	252
---	-----

ANEXO 2

Cuadro comparativo de la acreditación y desarrollo de los Observadores Nacionales de 1993 a 1997.....267

CONCLUSIONES.....270

BIBLIOGRAFÍA.....274

INTRODUCCIÓN

El interés por investigar este tema surgió a raíz de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1993, en la cual se reglamentaba la Observación Nacional de Elecciones, así como de los Visitantes Extranjeros, y cobra especial importancia ya que hoy en día, la práctica de la observación nacional e internacional de elecciones en los comicios se ha ido extendiendo en los últimos años, como una ayuda a presionar en favor de elecciones libres, y a legitimar los comicios para que cumplieran con los estándares de equidad y limpieza sin violentar el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

El objetivo de esta investigación trata de responder fundamentalmente a los siguientes planteamientos. ¿Qué significa la observación nacional e internacional de elecciones?, ¿Los observadores nacionales están legitimados para interponer medios de impugnación, o sólo los partidos políticos?, ¿Puede abrirse la posibilidad para que los observadores nacionales puedan interponer una acción popular, y que ésta sea seguida por las autoridades para impedir la alteración del voto?, ¿Sería Constitucional la práctica de observación internacional en México?, ¿Las recomendaciones de un organismo internacional en materia electoral, con base en un Tratado en el que México sea parte, sería de cumplimiento obligatorio para el gobierno mexicano?

El campo de estudio del presente análisis se ceñirá al Proceso Federal Electoral, lo cual no implica que se le reste importancia a los procesos locales.

En razón de lo anterior, el trabajo consistirá en analizar en el Capítulo I la observación nacional e internacional de elecciones, el análisis del concepto, la fundamentación legal en la figura del observador electoral en nuestra legislación, así como el fundamento de los observadores internacionales.

En el Capítulo segundo se analiza cómo ha sido el origen y desarrollo en la práctica, de la observación nacional e internacional de elecciones. El papel que ha desempeñado la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, así como la Comisión Británica de Naciones.

En el Capítulo tercero se mencionan una serie de criterios que pueden servir de guía a los integrantes de las misiones de observación: elementos importantes que deben tener en cuenta al organizarse, las actividades previas a la partida, la visita al país huésped, la forma de evaluar el proceso electoral y cómo dar a conocer las conclusiones de la misión.

En el Capítulo cuarto se analiza el marco Constitucional mexicano, basado en el principio de soberanía nacional y en el de la supremacía Constitucional, así como las facultades del Presidente de la República a la luz de los principios de autodeterminación de los pueblos y de no intervención, para concluir con el estudio de la prohibición Constitucional a los extranjeros para inmiscuirse en los asuntos políticos del país. En el inciso final de esta sección se hizo un estudio lógico jurídico sobre los elementos ya señalados.

En el capítulo quinto se estudia la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos humanos, único organismo internacional que podría analizar la autenticidad de los procesos electorales en México y formular recomendaciones.

En el Capítulo sexto y última parte se estudian las conclusiones alcanzadas por la Secretaría de Gobernación, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de Reforma Electoral.

Espero que el presente trabajo nos de una idea clara de lo que son los observadores nacionales e internacionales, así como su regulación jurídica y participación en los procesos electorales, y nos ayude a entender la importancia de que los comicios libres y justos en donde los observadores nacionales o internacionales intervienen, no violenta los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Sin embargo existen grupo nacionales e internacionales que pretenden tener una injerencia Intervencionista o Imperialista que rebasa las normas constitucionales de los Estados, y que en algunos casos legitima procesos electorales, por tanto Gobiernos, a través de intervenciones militares. Pero de antemano adolecen de ilegalidad, y se apartan de la equidad y limpieza de los comicios justos.

No cabe duda que también en los comicios de 1997 los observadores electorales jugarán un papel importante en la conducción del procedimiento electoral, quizá no tanto como en 1994, ya que actualmente se ha dado un proceso interno de ciudadanización de las autoridades electorales; sin embargo, es de esperar que todavía existan inercias que dificulten la total asimilación de la nueva cultura democrática y entonces todavía se impone la vigilancia electoral, sobre todo a nivel de cada casilla para que los comicios sean verdaderamente transparentes y objetivos.

Antes de terminar esta introducción, deseo hacer una aclaración. Algunas personas que lean el presente trabajo de Tesis con criterio muy estricto, pensarán que éste carece de soporte bibliográfico y hemerográfico suficiente.

Otras personas podrán pensar que este trabajo de Tesis es más descriptivo que propositivo. A estas dos posibles observaciones quiero formularles sendas aclaraciones y en primer lugar diré que sobre el tema de observadores electorales hay poca referencia bibliohemerográfica, lo que obliga a ceñirse a manuales de observadores, resoluciones de autoridades electorales, informes generales de observadores extranjeros y nacionales, etc. Esto no significa

que el tema en unos cuantos años mas se desarrolle ampliamente con su respectiva bibliografía, pero por el momento hay que considerar la incipiencia de la biblio-hemerografía.

Como segunda aclaración quiero decir que hasta donde es posible se aportan en el trabajo algunas ideas propias, como es natural en todo trabajo de Tesis, sin embargo, el lector de la misma tiene que considerar el papel y la mecánica de los observadores electorales, los cuales está sujetos a un estricto código de ética nacional y extranjero que deben de respetar, so pena de transgredir uno de los deberes fundamentales de observador que es el de imparcialidad.

En suma, en el estado actual del derecho electoral, todavía no surgen grandes interpretaciones acerca del tema de los observadores. El dogma de la soberanía y la reticencia de muchos gobiernos se imponen, aunque a la larga es de esperarse que los gobiernos, como el mexicano, reconozcan plenamente a los derechos políticos como derechos fundamentales y se procure el depuramiento de la actividad de los observadores.

CAPITULO I

I. CONCEPTO

La observación de elecciones, es la práctica que realiza una misión nacional o internacional, gubernamental o no gubernamental, mediante invitación expresa o sin ella, a un país donde se celebran elecciones, plebiscitos y referenda, con el objeto de evaluar, fundamentalmente, el respeto al derecho de participación política tal como se formula en los instrumentos de derechos humanos que haya firmado el país observado

El observador con profesionalismo conoce los aspectos principales, tanto legales como administrativos, del proceso electoral, y posee los conocimientos esenciales para poder realizar bien su función

El observador imparcial registra tanto las irregularidades como los aspectos positivos de la elección, pero especialmente rige su conducta sólo por la verdad, única y solamente por la verdad, la cual coloca y defiende por encima de sus legítimas preferencias partidistas¹

¹ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Memoria del Proceso Electoral Federal México, 1994.

1.1 CONTENIDO

La observación internacional de elecciones implica, forzosamente, la visita de extranjeros a un país que vive un proceso electoral.

Las elecciones en otros países siempre han estado sujetas a la observación nacional e internacional. Por ejemplo, el personal de una embajada ubicada en un país extranjero tradicionalmente ha observado y analizado los sucesos políticos de ese Estado, incluyendo los procesos electorarios. En la nación donde los resultados de una elección pueden tener efecto sobre las relaciones con otras, los periodistas y corresponsales de estas, los observadores nacionales e internacionales, han observado el proceso y han informado sobre los resultados. Los expertos en ciencias políticas, han estudiado las elecciones para comprender el proceso político de diferentes estados, investigando las elecciones.

En este orden de ideas cuando hoy en días se habla de observación de elecciones se alude a misiones compuestas de nacionales y extranjeros que se conforman para analizar un proceso electoral determinado.

Respecto de los visitantes extranjeros, esta figura, llevada a nuestra legislación electoral, fue la forma que los partidos políticos encontraron para abrir cauce a la presencia de grupos y personalidades internacionales interesados en nuestros procesos electorales.

Desde fines de 1993 diversos grupos y personalidades del extranjero habían manifestado, por diversos medios su interés en presenciar los comicios mexicanos, de igual forma, varias organizaciones mexicanas habían expresado interés en invitar a grupos extranjeros, principalmente de promoción y defensa de los derechos humanos, a venir a México con motivo de las elecciones federales de 1994

La norma constitucional que reserva en exclusiva a los ciudadanos mexicanos el derecho a participar en la política interna debía permanecer sin modificación. Pero la voluntad de apertura que caracterizó a todo el proceso electoral, convinieron - y a ello ayudó mucho el pronunciamiento de Luis Donaldo Colosio en su discurso del día 6 de marzo- en la necesidad de introducir en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) una disposición que permitiese atender el interés de personas y grupos de extranjeros que de manera legítima habían manifestado interés por venir al país a presenciar los comicios.

Además, en virtud de la garantía individual de libre tránsito de personas y mercancías en el país, los extranjeros podían asistir y recorrer la República con motivo de las elecciones.

La fórmula adoptada consistía en facultar al Consejo General del IFE para que, con motivo de los procesos electorales, expidiera convocatoria pública invitando a personas y organismos del extranjero a presenciar los comicios mexicanos bajo la calidad de "visitantes extranjeros"(artículo 82, párrafo 2, del COFIPE):

El consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrán 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 cualesquiera de sus etapas

Aprobada la reforma por el H Congreso de la Unión, el Consejo General del IFE resolvió encomendar a los consejeros ciudadanos la presentación del respectivo proyecto de convocatoria

En una reunión informal del Consejo General se conocieron las diversas propuestas de invitación a organismos extranjeros para que asistieran a la jornada electoral. Varias de esas propuestas eran sumamente preocupantes, pues entre ellas había algunos grupos intervencionistas e imperialistas

En tal virtud, el Secretario de Gobernación propuso, y se aceptó por consenso, que el IFE no invitara oficialmente a ningún visitante extranjero, (medida que podría considerarse intervencionista) quedando los partidos políticos y las organizaciones sociales en libertad de hacerlo y bajo su más estricta responsabilidad

Para el proceso electoral federal de 1994 se acreditaron ante las autoridades mexicanas un total de 934 personas bajo la calidad de "visitantes extranjeros"

1.2 SUJETOS

La observación nacional e internacional de elecciones puede comprender misiones gubernamentales, intergubernamentales o no gubernamentales

Existe una gran variedad en cuanto a los tipos de misiones, esta diversidad se refleja en la naturaleza de las entidades que envían las misiones. Así durante las cuatro últimas décadas, gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones gubernamentales han auspiciado misiones de esta índole

Por ejemplo, los Estados Unidos de Norte América y el Reino Unido han auspiciado sendas misiones de observación internacional de elecciones. En relación con las organizaciones intergubernamentales, cabe destacar los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Comunidad Británica de Naciones (Commonwealth)

Existen decenas de organizaciones no gubernamentales, diseminadas en gran número de países, en especial, debe hacerse referencia al Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José, Costa Rica, quien por medio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), integra misiones de observación de elecciones en toda América Latina.

1.3 OBJETO DE ESTUDIO

La observación nacional e internacional no se restringe a meras elecciones, es decir, a métodos democráticos para designar a los representantes del pueblo, sino a cualquier método que implique la participación ciudadana. Así, por ejemplo, se han enviado misiones a observar plebiscitos, entendidos éstos como las consultas que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta que no tiene que ser necesariamente de carácter jurídico, o referendums, que son procedimientos jurídicos por los cuales se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone ²

1.4 FINALIDADES

La finalidad es la evaluación de los procesos electorales, pero pueden existir objetivos complementarios. El cumplimiento al derecho del ciudadano a votar y a ser elegido como representante popular es el objetivo primordial de la evaluación de referencia, una delegación observadora puede tener otros fines complementarios, como lo es que se envíen misiones para alentar la participación en el proceso electoral de los electores, es decir, para desestimular el fraude, en especial, el día de las elecciones.

2 A.A.V.V. "DICCIONARIO JURIDICO", México U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, p 376

1.5 FUNDAMENTO LEGAL DE LA FIGURA DE OBSERVADOR ELECTORAL INTERNACIONAL

El fundamento jurídico de la actuación de la misión internacional, radica en el tratado o tratados que sobre derechos humanos haya firmado el país de referencia

Hoy, en día, un gran número de naciones han suscrito convenios en la materia. En especial, debe mencionarse el Convenio Europeo de los Derechos del Hombre y la Convención Americana de los Derechos del Hombre, firmado en San José de Costa Rica en 1969. El texto de esta última comprende 82 artículos. En la primera parte se definen las obligaciones de los Estados y los derechos protegidos, entre los cuales se hace referencia a los derechos políticos. La segunda parte está dedicada al ejercicio de la protección

La aceptación de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos por parte de un país, proporciona la base legal para el control del proceso electoral en un país extranjero. Los principales instrumentos de derechos humanos contienen provisiones concernientes a la participación en el gobierno propio e incluyen provisiones acerca de elecciones libres y limpias. En este orden de ideas, el hecho de comentar el proceso electoral en un país extranjero, no constituye una interferencia en los asuntos internos de otro país.³

Existe sin embargo autores que consideran que la observación de elecciones y la vigilancia internacional de los procesos electorales constituyen una violación al principio de la intervención. Sostentan que en el derecho internacional contemporáneo el principio de que nada autoriza a un Estado o a un organismo internacional a intervenir en los asuntos internos de otro

³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Castañeda González A. Jorge. "La Observación Internacional de Elecciones". México ed. Porrúa, 1994 p. 5

Estado soberano, constituye una norma imperativa de Jus cogens, entendida como la injerencia en los asuntos privativos de la competencia exclusiva de otro Estado. Afirman que el principio de la no intervención es uno de los postulados más caros para la América Latina, en virtud de las intervenciones extranjeras de que ha sido objeto, no obstante que los Estados Unidos habían postulado, desde 1823, lo que se ha dado en llamar la Doctrina Monroe.⁴

Con base en lo anterior, se niegan a considerar como derechos humanos los llamados derechos políticos, y el modo que, cuando el Estado, sus representantes o funcionarios entorpecen o anulan esa facultad ciudadana de alguna manera, incurren claramente en una violación. De modo que, en tanto le élite gubernamental mantenga el ejercicio del poder de manera monopólica, y considere que las condiciones son todavía propicias para preservar su hegemonía, no permitirá que el proceso electoral quede liberado, de tal manera que refleje con fidelidad el sufragio ciudadano

Dentro de ese grupo de autores encontramos al Maestro Víctor Carlos García Moreno quien detalla con precisión las bases y fundamentos para la no intervención. Señala como fundamentos la Séptima Conferencia Panamericana, celebrada en Montevideo en 1993, con la aprobación del artículo octavo de la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados. "Ningun Estado tiene derecho a intervenir en los asuntos internos, ni en los externos de otro" y señala que dicho instrumento fue aceptado incluso por los Estados Unidos, ya que entonces prevalecía la política del buen vecino, preconizada por el presidente Roosevelt:

En los últimos tiempos se ha abierto paso una tendencia peligrosa que se refiere al Principio de No Intervención en América. Consiste en sostener que el Principio de No

⁴ GARCIA MORENO Víctor Carlos. "La no intervención y la vigilancia internacional en los procesos electorales", Tendencia Contemporánea del Derecho Electoral en el Mundo, Memorias del II Congreso Internacional de Derecho Electoral., México U.N.A.M., 1993 p.23.

Intervención es oponible a la acción de otros Estados, pero no a la acción colectiva que pueda adoptar un organismo regional, es decir, que conforme a este punto, no se considerará como intervención las medidas decretadas por la Organización de Estados Americanos¹

El maestro Víctor Carlos García Moreno señala que el principio de no Intervención se refiere tan sólo a la acción de otros Estados y que esta cuestión debe distinguirse de aquella otra consistente en la existencia de que cierto dominio reservado del Estado, está vedado a la acción de los organismos internacionales. Y ese dominio no comprende la actividad internacional del Estado. Señala, que el objeto de los organismos consiste en limitar, en intervenir para regular la acción internacional de los Estados. Pero solo hasta aquí admite la tesis del maestro Castañeda.

Pero también es sabido, que las Naciones Unidas han intervenido en los procesos electorales de países o Estados no independientes; y a partir de 1990 y a petición de los gobiernos de Nicaragua y Haití, el secretario general de las Naciones Unidas y la OEA observaron su proceso electoral. Dichas peticiones de Nicaragua y Haití han contado con el consentimiento de algunos países miembros de Naciones Unidas.

Es importante nombrar el caso específico de Haití, debido a la intervención de la ONU en su proceso electoral.

A 79 años de la última ocupación sangrienta de Haití, por parte de las tropas Norteamericanas (1915-1939), los estadounidenses volvieron a desembarcar en las playas de Puerto Príncipe, con la finalidad de restaurar en el poder a un Gobierno elegido democráticamente.

¹ CASTAÑEDA, Jorge "México y el Orden Internacional". México El Colegio de México, 1981 p 190 y 191

Era también la primera vez que Washington pedía autorización a la ONU para intervenir militarmente en Haití, después de haber invadido y haber intervenido en países de la zona durante cerca de un siglo, como lo señala el maestro Roberto Montoya.⁶

El 31 de julio de 1994 el Consejo de Seguridad con la abstención de China y Brasil, aprobó su resolución 940, en virtud del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, por la que autorizó a una fuerza "multinacional", bajo el mando de Estados Unidos, a utilizar cualquier medio para restaurar el régimen democrático de JEAN BERTRAND ARISTIDE.

El Presidente Haitiano dió su consentimiento a la ONU, al pedir por escrito una acción rápida y decisiva con la finalidad de que se le repusiera en su puesto.

Aristide se cuidó de no pedir en forma directa una intervención militar, dado que esa figura expresamente se encuentra prohibida por la Constitución de Haití, y hubiera sido suficiente motivo para deslegitimizarlo.

A pesar de lo anterior el maestro Roberto Montoya señala que hubo un intento del Gobierno Haitiano de facto, en agosto de 1994, de acusar a Aristide y a su embajador ante la ONU, Fritz Lonechamd, de alta traición, por las cartas enviadas a Naciones Unidas, pero esa moción jamás prosperó.⁷

La Resolución 940 del Consejo de Seguridad incluía un punto en el que se decidía también la presencia de sesenta observadores internacionales para controlar la operación. Esta fué una concesión a Rusia, dado que el consejo había enviado también un grupo

⁶ "Anuario del CIP 1994, 1995", Madrid, ed. Icaria, Centro de Investigación para la Paz, Fundación Hogar del Empleado 1995, 6ª ed., p. 270

⁷ Idem

de observadores a mediados de julio para supervisar la actuación de las tropas rusas, que en misión pacificadora de la ONU habían sido enviadas a Georgia ⁸

A excepción de Argentina, los países latinoamericanos criticaron la medida, por considerar que no se habían agotado todas las instancias diplomáticas para buscar una salida pacífica. Igualmente, entre estos países había una gran preocupación por el precedente que significaba que la ONU por primera vez autorizara una intervención para deponer un régimen occidental.

También constituía la primera vez que una fuerza internacional de pacificación era enviada a un país que no estaba envuelto en una guerra civil. Porque, no se podía decir que hubiera guerra civil en un país donde sólo uno de los bandos estaba armado.

La resolución decía en sus considerandos: "El régimen de facto ilegal en Haití no ha aplicado el Acuerdo de la Isla de los Gobernadores, firmado en julio de 1993 bajo los auspicios de la ONU, y falta a las obligaciones que le incumben. Con esto aludía al compromiso adquirido por Cédras de dejar el poder antes del 30 de octubre de 1993 y de facilitar a su vez a Aristide su regreso a Haití para esa fecha.

Butros Gali dijo el 2 de septiembre de 1994 que EE UU había recibido un mandato del consejo y que tenía derecho a intervenir cuando quisiera. (Entrevista transmitida por AFP el 2 de septiembre de 1994). Como antes habían hecho con Francia para realizar su Operación Turquesa en Ruanda, los miembros del consejo delegaron la responsabilidad de la operación en EE UU, a pesar de que se revistió de carácter multinacional, debido a la inclusión en la misma de pequeños contingentes militares de otros países, más simbólicos que efectivos.

⁸ PRESTON, Julia. "International Herald Tribune", 1 de agosto de 1994

De lo anterior se desprende que Aristide encontró la legitimación de su gobierno indirectamente a través de la intervención militar de la ONU. Ya que si bien es cierto que las tendencias actuales en relación con el principio de no intervención, no se consideran como tales, cuando esas medidas son decretadas por la OEA o la ONU, también es importante considerar que la Constitución Haitiana prohíbe expresamente la intervención militar para legitimizar el Gobierno.

En este orden de ideas se puede considerar que el Gobierno de Aristide es ilegítimo, en virtud de las cartas enviadas a la ONU para reponerle en su puesto. Lo cual hace pensar que la ONU, intervino en el proceso electoral de Haití con una política de injerencia intervencionista, en tanto que no solo comprende la actividad internacional de ese Estado, sino que va por encima de sus normas constitucionales.

Regresando al Maestro Victor Carlos Moreno, señala también como fundamento la Resolución 44/146, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 15 de diciembre de 1989 y publicada el 9 de marzo de 1990.

44/146. Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas.

La Asamblea General.

Consciente de las obligaciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la

igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos y de desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos.

Reafirmando la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dispone que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos que toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que esa 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 de voto

Observando que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos dispone que todos los ciudadanos gozarán, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, del derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, 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 de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país

En la misma fecha fue aprobada la Resolución 44/147 que aparece el 2 de marzo de 1990, y cuyas partes más importantes son

44/147 Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los estados en lo que concierne a los procesos electorales.

La Asamblea General.

Reconociendo que los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de ningún Estado deben respetarse en la celebración de elecciones,

Reconociendo también que no existe un sistema político único de proceso electoral que se pueda aplicar por igual a todas las naciones y sus pueblos, y que los sistemas políticos y los procesos electorales se ven afectados por factores históricos, políticos, culturales y religiosos.

En lo que se refiere a la Organización de los Estados Americanos (OEA), el maestro Víctor Carlos García Moreno señala que es relevante destacar el contenido de al menos dos resoluciones AG/Res. 991 (XIX-0/89) y la AG/Res. 1063 (XX-0/90), que corresponden a las sesiones plenarias de la OEA, celebradas el 18 de noviembre de 1989 y el 8 de junio de 1990.

AG/RES. 1063 8XX-0/90 Unidad para la promoción de la democracia.

La Asamblea General,

Recordando el preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que establece que "La democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región";

Teniendo en cuenta,

Que uno de los propósitos esenciales de la Organización es promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;

Que uno de los principios de la Carta reafirma que todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a

lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.

Que, según el artículo 16 de la Carta, cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente a su vida cultural, política y económica. En este libre desenvolvimiento el Estado respetará los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal;

Reconociendo que en el contexto de la democracia representativa no hay un sistema político o método electoral que sea igualmente adecuado para todas las naciones y sus pueblos y que los esfuerzos de la comunidad internacional por fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas no deben poner en tela de juicio el derecho soberano de cada Estado a elegir y a desarrollar libremente sus sistemas políticos, sociales y culturales, se adecuen éstos o no a las preferencias de otros Estados.

Considerando la recomendación contenida en la resolución AG/RES. 991 (XIX-0/89) sobre el cumplimiento y ampliación de la resolución AG/RES. 940' (XVIII-0/88), en el sentido de mantener el apoyo firme a los procesos democráticos en el Hemisferio y acelerar y aumentar los esfuerzos para lograr el desarrollo integrado de los países de la región, en vista de la estrecha relación que existe entre el desarrollo socioeconómico y la democracia, de los cuales la Organización es pilar fundamental.

Recordando su resolución AG/RES. 993 (XIX/89), que apoya a los esfuerzos del Secretario General en respuesta a las solicitudes de un Estado miembro de asistencia en la observación de su proceso electoral;

Acogiendo con beneplácito la decisión tomada por los Estados miembros de afianzar y fortalecer sistemas auténticamente democráticos y participativos mediante el pleno respeto de todos los derechos humanos, particularmente la realización de elecciones libres y justas que respeten la libertad de expresión y de reunión y la voluntad popular, como se menciona en la resolución AG/RES. 993 (XIX-0/89).

Observando con satisfacción la manera eficiente en que el Secretario General y los Estados miembros respondieron a la invitación extendida por el Gobierno de Nicaragua a organizar un grupo de observadores internacionales para observar las elecciones que tuvieron lugar en ese país el 25 de febrero de 1990 y el papel importante que desempeñaron en la realización de un proceso electoral pacífico y justo y, asimismo, el proceso de cooperación iniciado entre la República de Haití y la Organización de los Estados Americanos en el marco de la organización de las próximas elecciones generales, etapa decisiva para la instauración de la democracia representativa en ese país, y

Reconociendo el papel significativo que puede desempeñar la Organización de los Estados Americanos para apoyar y asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos por renovar, preservar o fortalecer las instituciones y procesos democráticos, sirviendo como un foro para el intercambio de información y experiencia

Resuelve:

1. Solicitar al Secretario General que establezca una Unidad para la Promoción de la Democracia en la Secretaría General

2. Que esa unidad ofrezca un programa de apoyo para la promoción de la democracia que pueda responder con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos

3. Solicitar al Secretario General que prepare un proyecto para ese programa, en consulta con el Consejo Permanente

4. Que a este fin los Estados miembros brinden su total cooperación al Secretario General para asistirlo en la determinación de los tipos de asistencia o servicios que podría proporcionar esa unidad

Estos podrían incluir, entre otros:

- facilitar el intercambio de información y conocimiento especializado por medio de seminarios y programas de capacitación.

- preparar una relación de personas y organizaciones especializadas en estudios políticos sobre sistemas e instituciones democráticas.

- el desarrollo de normas y procedimientos para organizar misiones de observadores de procesos electorales.

- La coordinación con otras organizaciones multilaterales interesadas en la materia.

- alentar el diálogo sobre principios y valores democráticos en el hemisferio

5. Acordar que la prestación de esta asistencia se base en los siguientes principios:

- El tipo de servicios que presten a cualquier Estado miembro serán determinados por el gobierno del país que lo solicite, en consulta con el Secretario General.

- La magnitud de la asistencia y las condiciones bajo las cuales será prestada serán decididas por el Secretario General, tomando debido cuenta de la disponibilidad de recursos.

- En la medida de lo posible, esos servicios serán prestados utilizando recursos y personal existentes, proyectos, contribuciones y ofrecimientos especiales

6. Solicitar al secretario General que informe sobre el proceso alcanzado en el cumplimiento de esta resolución al Consejo Permanente dentro de un plazo de seis meses y a la Asamblea General en su próximo periodo ordinario de sesiones

El autor que venimos analizando consideró que esta resolución era bastante clara por lo que obvió cualquier comentario al respecto

Según mi criterio, la observación internacional o nacional de elecciones no violenta el principio de no intervención, en tanto que los derechos políticos son, por esencia derechos fundamentales de un sistema en donde existe una verdadera cultura de los derechos humanos

En los últimos años, el gobierno mexicano ha tenido una actitud muy reacia a la protección que el derecho internacional ofrece para la defensa de los derechos humanos.

Así como rechaza los observadores internacionales en las elecciones, también se opone, no apoya a las comisiones, comités y tribunales de las Naciones Unidas y de la OEA.

Para ello, invoca principios como el de la autodeterminación de los Estados, la no intervención en los asuntos exclusivos de la nación y la soberanía. No obstante, cada vez más estudios y tratados fundamentan desde la filosofía, la política y el derecho, la conveniencia y necesidad de que la comunidad de naciones se ocupe de velar por la observancia de los derechos humanos. Se puede afirmar que carece de razón y de fuerza el argumento que sostiene la improcedencia de la protección internacional de los derechos humanos.

Si la observación de elecciones ha despertado tanto interés es porque se aleja de la competencia por el poder y se inserta en la búsqueda de procedimientos democráticos. Es un ejercicio ciudadano que va en el mejor interés de la nación y no de una corriente ideológica.⁹

1.6 FUNDAMENTO LEGAL DE LA FIGURA DE OBSERVADOR ELECTORAL EN NUESTRA LEGISLACIÓN

Siguiendo las palabras de Rene Delgado que establece que los observadores no son de palo, diremos que son los promotores de la observación electoral, y que su práctica está amparada en la validez universal del derecho al sufragio efectivo. Si bien se reconoce en el sistema político mexicano un fuerte sesgo autoritario y una profunda desconfianza en el marco

⁹ AGUAYO QUEZADA, Sergio. "Los Derechos Políticos como Derechos Humanos", (La participación de organismos no gubernamentales mexicanos en la observación de elecciones), México: U.N.A.M., 1994, p. 16

jurídico-electoral, no puede afirmarse estrictamente que la ciudadanía haya dado muestra permanente e inequívoca de su decisión por modificarlo pese a que se registra una tendencia creciente en tal sentido. Tampoco puede afirmarse que los opositores constituyan, a escala nacional, verdaderas alternativas de cambio. Hasta ahora, sólo en algunos estados o regiones se ha conjugado la voluntad de cambio de la ciudadanía con la fuerza y la organización partidista opositora.¹¹

Más allá de los partidos políticos, pero tampoco lejos de ellos, organizaciones cívico-políticas, organismos no gubernamentales promotores y defensores de los derechos humanos, centros de estudios y asociaciones civiles se dieron a la tarea de integrar grupos de observadores. Durante 1991. Los promotores del Acuerdo Nacional para la Democracia desde la convocatoria a suscribir ese documento (6 de febrero de 1991), propusieron integrar un grupo plural de ciudadanos y representantes de partidos políticos para promover la presencia de observadores nacionales e internacionales de los procesos electorales para asegurar el respeto al sufragio.

Así tuvieron cuatro observadores en las elecciones del 7 de julio en Nuevo León, llevaron a cabo algunos ejercicios previos y colaterales a la observación del proceso federal e, incluso, un grupo de ellos solicitó facilidades al jefe del gobierno capitalino para efectuar la observación.¹²

¹¹ DELGADO, Rene. "La organización de las Elecciones: Problemas y Proyectos de Solución", (Observando a los Observadores) México ed. Porrúa, 1994 p. 124.

¹² Idem, p. 21

A principios de agosto, los promotores del Acuerdo anunciaron que tendrían 120 observadores en el Distrito Federal y 20 tanto en San Luis Potosí como en Guanajuato. Así, la noche del día de los comicios (18 de agosto), los observadores del Acuerdo rindieron un informe preliminar y, dos días después, informaron con detalle de su actuación. Indicaron que habían observado 21 distritos electorales, abarcando 868 casillas con un universo de 520 mil ciudadanos empadronados y, entre sus conclusiones, destacaron los siguientes señalamientos:¹²

1) El comportamiento de las autoridades electorales se apegó en términos generales a las prescripciones de la ley, pero dio lugar, por omisiones o deficiencias graves a diversas anomalías e irregularidades, significativas en número e importancia, que disminuyeron considerablemente la calidad del proceso electoral.

2) De las observaciones recogidas aparece que uno de los partidos (El PRI) cometió frecuentes violaciones.

3) La legislación vigente, que por primera vez fue aplicada, no correspondió a las expectativas que sus autores proclamaron. No fue perceptible ningún avance trascendente respecto de procesos anteriores, como no sea un incremento positivo en la participación ciudadana, que no necesariamente debe ser atribuido al nuevo marco legal.

4) La eficacia de las garantías de libre sufragio y respeto al derecho constitucional de voto activo y pasivo, una vez más, ha quedado en entredicho para una porción importante de ciudadanos. Tanto que aquellos que no pudieron sufragar por impedimentos creados por organismos ineficientes, como otros que se vieron presionados o inducidos por medios ilegítimos para

¹² Idem.

predeterminar el sentido de su voto, han sido los primeros en cobrar conciencia de que sus derechos, formalmente garantizados, están limitados en la práctica. El sistema electoral mexicano queda en espera de una nueva revisión. Pero, sobre todo, la democracia queda en espera de una auto reforma del sistema político.¹¹

En este ejemplo se vio que el ejercicio de la observación electoral, se fue desarrollando poco a poco, en que buscaron comprometerse y comprometer acuerdos entre partidos y de éstos con el gobierno para crear verdaderas condiciones de observación.

Es así que entre los derechos de los ciudadanos se incluyó, por primera vez en nuestra historia electoral, el de participar como observadores del proceso electoral. La demanda provino de agrupaciones surgidas de la propia sociedad y fue acogida por el legislativo como una manera de afianzar credibilidad en la limpieza de los procesos electorales federales con la observación de los propios ciudadanos.

Antes de la reforma electoral de 1994, EL COFIPE contemplaba en su artículo 5, que la actuación de los observadores electorales se limitaría exclusivamente a las actividades electorales durante la jornada electoral. Con esta reforma la actuación de los observadores se amplió a todos los actos y etapas del proceso electoral y en cualquier ámbito territorial del país. En el marco de esta reforma electoral aprobado por el H. Congreso de la Unión, el mencionado artículo en su párrafo 3 establece que:

¹¹GRANADOS CHAPA, Miguel Angel **"Conclusiones tomadas en la plaza pública"**, México La Jornada, 6 de septiembre de 1991

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

Respecto a las normas de actuación para los ciudadanos acreditados como observadores, se dispuso que éstos se abstendrían de

- Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales.
- Hacer proselitismo de cualquier tipo en favor de partido o candidato alguno.
- Externar cualquier expresión de difamación en contra de las Instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos, y
- Declarar el triunfo de partido o candidato alguno

Para la acreditación y actuación de los observadores nacionales hasta 1993, se previó que los ciudadanos mexicanos que desearan actuar con tal carácter deberían solicitar su acreditación ante las juntas locales ejecutivas del Instituto, aspecto que fue modificado por el Legislativo en 1994, quien trasladó la facultad de aprobar las solicitudes de los observadores electorales al ámbito de competencia de los consejos locales y distritales

De conformidad con el artículo 5 del COFIPE, para participar como observador, el ciudadano al solicitar su acreditación deber entregar, además de sus datos personales de identificación, una fotocopia de la credencial para votar con fotografía y declarar que se conduciría en el desempeño de sus actividades conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad, que no habían sido miembro de dirigencia nacional, estatal o municipal de organización o partido político alguno, ni candidato a puestos de elección popular en los tres últimos años anteriores a la elección y que, finalmente, debería asistir a los cursos de preparación o información que impartiera el IFE, entre otras disposiciones.

Durante su sesión del 28 de febrero, el Consejo General aprobó el acuerdo por el cual se establecieron lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarían como observadores durante la jornada electoral federal de 1994.

En el acuerdo se determinó que la solicitud de acreditación sólo se podría hacer en un formato que el propio Consejo General aprobó y que debería presentarse del 1 de abril al 31 de julio, ante la junta local o distrital de su domicilio acompañada con dos fotografías. la solicitud de acreditación se podría hacer en forma personal o a través de alguna agrupación. En el punto quinto de ese acuerdo se estableció que los observadores deberían asistir a los cursos de preparación o información que impartirían el IFE y las organizaciones de observadores electorales, bajo los lineamientos y contenidos que dictaran las autoridades competentes. Estos cursos deberían iniciar a más tardar el 1 de Julio y terminarían el 5 de agosto ¹⁴

¹⁴ CARPIZO, Jorge. "Elecciones, Diálogo y Reforma" México Nuevo Horizontes Editores. Centro de Estudio para un Proyecto Nacional, A.C., vol. 1, 1994, p. 254

Para cumplir con el procedimiento de acreditación establecido en dicho acuerdo, los ciudadanos mexicanos deberían solicitar su acreditación formal ante la junta local o distrital correspondiente a su domicilio. De cumplirse con los requisitos, la junta local o distrital notificaría al solicitante y lo convocaría al curso de preparación e información. Después de comprobar la asistencia al curso la junta local extendería la acreditación e informaría de ello tanto al Consejo General como a su respectivo consejo local para su registro correspondiente.

Con las reformas electorales del 18 de mayo el anterior procedimiento se modificó, al establecerse que serían los consejos locales o distritales los que aprobarían las solicitudes de acreditación, en la siguiente sesión que celebrarían.

Considerando dichas reformas, en la sesión del 29 de julio, el Consejo General estableció lineamientos adicionales para la acreditación y actuación de los observadores y prorrogó el plazo para solicitar la acreditación hasta el 5 de agosto en los consejos distritales y hasta el 12 de agosto en los consejos locales, conservándoles estas fechas también, como plazo para comprobar la asistencia a los cursos de preparación e información.

Este acuerdo previó asimismo, que la instancia inmediata superior el Consejo General o el consejo local, según el caso procediera a aprobar en forma supletoria dichas solicitudes, siempre y cuando los plazos citados hubieran vencido y los consejos locales o distritales no sesionaran, o aun haciéndolo no resolvieran todas las solicitudes que hubieran reunido los requisitos.

En el acuerdo se incluyó además la recomendación del Consejo General para que las organizaciones de observadores hicieran público el origen y monto de su financiamiento antes de la jornada electoral.

En los lineamientos adicionales aprobados se autorizó a los observadores, además de sus derechos previstos en la ley, a lo siguiente

- a) Celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener información sobre las instituciones y procedimientos electorales.
- b) Celebrar reuniones con los representantes de los partidos y sus candidatos, para obtener información respecto de sus organizaciones políticas, y
- c) Recibir de los partidos políticos los planteamientos y la documentación que consideraran pertinentes sobre el proceso electoral.

El 25 de abril, la Junta General Ejecutiva emitió las bases para el desarrollo de los cursos de preparación o información de los solicitantes de acreditación como observadores electorales de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994. Este acuerdo se envió a todas las juntas locales y distritales y se le dió una amplia difusión en los medios masivos de comunicación para que lo conociera toda la ciudadanía

Dicho documento estableció dos modalidades para la impartición de los cursos: una bajo la responsabilidad de la autoridad electoral y la otra a cargo de las organizaciones de observadores interesados.

Los cursos impartidos por IFE estarían a cargo de las juntas locales y se desarrollarían en sus instalaciones o en los lugares que éstas determinaran, sin embargo, a solicitud expresa de las organizaciones de observadores, las juntas distritales también podrían

impartir los cursos, las juntas determinarían las fechas y los horarios, buscando que éstos fueran accesibles a los ciudadanos

Para la acreditación de los cursos que impartirían las organizaciones de observadores, el Consejo General señaló como único requisito dar aviso a la junta local o distrital respectiva, con 24 horas de anticipación a la realización del curso. En caso de que el representante del IFE no asistiera a verificar el desarrollo del curso, éste quedaría acreditado para los asistentes que la organización hubiera reportado

Para facilitar la identificación de los centros de capacitación, las juntas notificarían a las organizaciones que hubieran enviado solicitudes de acreditación, y publicarían en los diarios de mayor circulación de la entidad la dirección de los locales seleccionados como centros de capacitación, con fechas y horarios, el IFE designaría a quienes habrían de impartir los cursos; las juntas locales extenderían a los solicitantes que cumplieran cabalmente con el curso, un documento comprobatorio de que se había cubierto el requisito de asistencia, el cual sería integrado al expediente del solicitante para la expedición de la acreditación

Las juntas distritales remitirían a sus correspondientes juntas locales los listados de ciudadanos que hubieran asistido a los cursos impartidos.

Con base en los anteriores lineamientos, los cursos impartidos por la autoridad electoral se desarrollaron desde el 27 de junio hasta el 5 de agosto, por su parte, los realizados por las organizaciones de observadores se impartieron desde el 2 de mayo y hasta el 5 de agosto

En lo que toca al contenido y duración de los cursos, se estableció que éstos debían abordar necesariamente los siguientes temas

- 1) El IFE y sus funciones.
- 2) Actos preparatorios del proceso electoral.
- 3) Integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla y desarrollo de la jornada electoral.
- 4) Faltas y sanciones administrativas, y delitos electorales y
- 5) Derechos y obligaciones de los observadores electorales.

Los cursos impartidos por la autoridad electoral tendrían una duración mínima de 3 horas, mientras que los de las organizaciones tendrían la duración que éstas determinarían pero debían destinar un mínimo de tres horas a los temas mencionados. Los representantes del IFE sólo supervisarían su exposición.

En total se impartieron a nivel nacional 3 mil 463 cursos a observadores electorales, de los cuales 2 mil 886 fueron impartidos por el Instituto Federal Electoral y 557 por las organizaciones de observadores, bajo la supervisión y con el apoyo de la autoridad electoral

Un día antes de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral informó que el número definitivo de ciudadanos acreditados como observadores ascendió a 81 mil 620. Dicha acreditación se dió en el 95 por ciento de los distritos electorales. Las entidades con mayor número de observadores acreditados fueron: Distrito Federal con 20 mil 530; estado de México con 6 mil 917, Veracruz con 4 mil 901, Jalisco con 4 mil 443, y Chiapas con 4 mil 295.¹⁵

Es importante hacer mención si los partidos políticos están legitimados para interponer recursos en el proceso electoral. En este orden de ideas y con base en las disposiciones del COFIPE, no sólo los partidos políticos cuentan con medios de impugnación en

¹⁵ Idem, p. 257

los procesos electorales federales ordinarios, sino también los ciudadanos, y las organizaciones o agrupaciones políticas, como se desprende del Artículo 294 del COFIPE, el cual Establece:

1 Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales ordinarios, los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas contarán, en los términos señalados en este Título, con los siguientes medios de impugnación:

- a) El recurso de revisión, que los partidos políticos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto,
- b) El recurso de apelación, que los ciudadanos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores, una vez que hayan agotado la instancia administrativa a que se refiere el artículo 151 del Código,
- c) El recurso de apelación, que los partidos políticos podrán interponer en contra de las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión, en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, en contra del dictamen a que se refiere el inciso g) del párrafo 2 del artículo 49-A y para impugnar el informe a que se refiere el párrafo 4 del artículo 158 de este Código, en los términos señalados por el párrafo 5 del mismo artículo, y
- d) El recurso de apelación, que las organizaciones o agrupaciones políticas podrán interponer únicamente cuando se les haya negado el registro como partidos políticos.

Artículo 295 del COFIPE:

1 Durante el proceso electoral, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados

electorales, se establecen los siguientes medios de impugnación

a) Recurso de revisión, que los partidos políticos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto.

b) Recurso de apelación, durante la etapa de preparación de la elección, que se podrá interponer

I. Por los ciudadanos, para impugnar los actos de las oficinas del Registro Federal de Electores, una vez que hayan agotado la instancia administrativa a que se refiere el artículo 151 de este Código.

II. Por los partidos políticos, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto, el dictamen a que se refiere el inciso g) del párrafo 2 del artículo 49-A de este Código y para impugnar el informe a que se refiere el párrafo 3 del artículo 159 de este Código, en los términos del párrafo 4 del mismo artículo,

c) Recurso de inconformidad, que los partidos políticos podrán interponer para impugnar

I Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial.

II Por las causales de nulidad establecidas en este Código, la declaración de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y por consecuencia, el otorgamiento de la Constancia de Mayoría y Validez respectiva.

III Por las causales de nulidad establecidas en este Código, la declaración de validez de la elección de senadores y por consecuencia, el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez, o la Constancia de Asignación de primera minoría, respectivas, y

IV Por error aritmético, los cómputos distritales de la elección presidencial y de diputados de mayoría relativa, los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores y los cómputos de circunscripción plurinominal.

d) El recurso de reconsideración, en los términos del párrafo tercero del artículo 60 constitucional, que sólo podrán interponer los partidos políticos en los casos previstos en el párrafo 2 del artículo 323 de este Código, para impugnar

I Las resoluciones de fondo de las Salas recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgriman agravios en virtud de los cuales se pueda dictar una resolución por la que se pueda modificar el resultado de la elección, y

II La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto

Con base en lo anterior los observadores nacionales si están legitimados para interponer recursos o medios de impugnación, porque si bien es cierto que solo los partidos políticos podrán interponer recursos en los casos previstos en el párrafo 2 del artículo 313 de del COFIPE, en los demás casos no existiría razón alguna para impedir el desarrollo de los medios de impugnación de un observador en su carácter de ciudadano o de organización política.

Considero importante llamar la atención en forma de propuesta, que no sólo los partidos políticos puedan interponer recursos en los casos señalados con antelación, porque sería factible que se ejercieran una acción popular en la cual pudieran los observadores nacionales, organizaciones políticas y ciudadanos en general denunciar a través de medios de impugnación las irregularidades o anomalías que se presentaran en los procesos electorales. Esta acción no es desconocida en nuestro sistema jurídico en tanto que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se contempla, y no solo en el caso de nuestra legislación, ya que en Perú se ha puesto en práctica una acción popular, la cual desde el siglo pasado ha ido perfilando una institución de verdadera importancia en los países de América Latina.

I Las resoluciones de fondo de las Salas recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgriman agravios en virtud de los cuales se pueda dictar una resolución por la que se pueda modificar el resultado de la elección, y

II La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto.

Con base en lo anterior los observadores nacionales si están legitimados para interponer recursos o medios de impugnación, porque si bien es cierto que solo los partidos políticos podrán interponer recursos en los casos previstos en el párrafo 2 del artículo 313 de del COFIPE, en los demás casos no existiría razón alguna para impedir el desarrollo de los medios de impugnación de un observador en su carácter de ciudadano o de organización política

Considero importante llamar la atención en forma de propuesta, que no sólo los partidos políticos puedan interponer recursos en los casos señalados con antelación, porque sería factible que se ejercieran una acción popular en la cual pudieran los observadores nacionales, organizaciones políticas y ciudadanos en general denunciar a través de medios de impugnación las irregularidades o anomalías que se presentaran en los procesos electorales. Esta acción no es desconocida en nuestro sistema jurídico en tanto que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se contempla, y no solo en el caso de nuestra legislación, ya que en Perú se ha puesto en práctica una acción popular, la cual desde el siglo pasado ha ido perfilando una institución de verdadera importancia en los países de América Latina

Así, el artículo 12 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular por escrito denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el artículo 7, el cual señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de buen despacho.

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio.

Esta acción se encierra en el procedimiento ante el congreso de la unión en materia de juicio político, sujetos, causas de juicio político y sanciones. Teniendo como precedente lo anotado anteriormente cabría la posibilidad de instaurar la acción popular en materia electoral, en donde los ciudadanos pudieran recurrir a esta acción para corregir irregularidades en los procesos electorales y/o cuando se violen sus garantías en materia electoral.

En virtud de los cambios operados en la normatividad de los observadores electorales nacionales anexo a la presente investigación el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores durante el

Proceso Electoral Federal de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1997¹⁶

Asimismo anexo un cuadro comparativo respecto de la normatividad relativa a los observadores nacionales en el periodo que comprende los años de 1993 a 1997¹⁷

¹⁶ Infra, anexo 1, p. 251.

¹⁷ Infra, anexo 2, p. 266.

1.7 FINANCIAMIENTO Y APOYO PARA LAS ORGANIZACIONES DE OBSERVADORES NACIONALES

El 28 de julio de 1994, los consejeros ciudadanos del Consejo General del IFE anunciaron a la prensa nacional la creación de un fideicomiso para el otorgamiento de apoyos económicos a representantes de partidos y a observadores electorales nacionales para el desempeño de sus funciones en las casillas de las zonas rurales más remotas. El fideicomiso se constituyó legalmente el 9 de agosto de 1994, con una aportación, por parte de la autoridad electoral, que fué aprobada de manera unánime por los integrantes de la Junta General Ejecutiva en sesión del 8 de agosto del mismo año.

El fideicomiso funcionó mediante un comité técnico formado por ciudadanos de todas las tendencias políticas cuyas decisiones contaron con el consenso de los partidos políticos y el fideicomisario fue un ciudadano consejero suplente. A los diez días de su fundación, el capital del fideicomiso se elevó a seis millones setenta y cinco mil nuevos pesos, gracias a los aportes de particulares y organismos sociales. El dinero se distribuyó en partes iguales entre representantes de partidos y las organizaciones de observadores.

Entre los objetivos de lo que se llamó el Fideicomiso por la Democracia se encontraban, el apoyar al gobierno mexicano, a los partidos políticos y a las organizaciones civiles en coordinación, para que con las organizaciones ciudadanas que participaron en la observación electoral, pudieran hacer presentes a sus observadores en las casillas de aquellas zonas rurales; reunir fondos para cumplir el propósito de incrementar la cobertura de los representantes de los partidos y de la vigilancia electoral, lograr una distribución equitativa de los recursos que recabara entre los partidos políticos y las diversas organizaciones de ciudadanos

que llevaran a cabo actividades de observación electoral y que hubieran solicitado asesoría técnica a la Organización de las Naciones Unidas

Con los apoyos ofrecidos por dicho fideicomiso, más de 20 mil ciudadanos pudieron desempeñar su función de representación partidista y de observación en las casillas del sector rural con difícil acceso. El PAN, PRI, PRD, PARM, PFCRN, PDM, PT Y PVEM se beneficiaron con esta ayuda, así como Alianza Cívica Nacional, la Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México, la Asociación Nacional Cívica Mexicana, la Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo, el Frente Mexicano Pro Derechos Humanos y la Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio

El financiamiento de los partidos políticos, según el Capítulo Segundo del COFIPE en su artículo 49 señala que:

1. El régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades:

- a) Financiamiento público.
- b) Financiamiento por la militancia.
- c) Financiamiento de simpatizantes.
- d) Autofinanciamiento, y
- e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

2. Los fondos y fideicomisos que se constituyan serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político considere conveniente, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles.

El objetivo del fideicomiso fue fomentar la participación de observadores nacionales, así como incrementar la cobertura de los representantes de los partidos y de la

vigilancia electoral, pero es indudable que el financiamiento de los partidos políticos en el punto de fideicomisos se refiere al financiamiento que cada partido político puede obtener en su propia esfera. Por lo tanto en mi opinión los fondos del fideicomiso para la democracia no debieron dirigirse a los partidos políticos, mucho menos para incrementar su cobertura de representantes.

Actualmente se habla del financiamiento que los partidos obtendrán con base en las reglas electorales. Por lo que considero conveniente demandar la existencia de una fiscalización sobre los fondos que puedan tener los observadores, con lo cual se evitarían los posibles nexos con los partidos.

1.8 SOPORTE

La misión puede conformarse previa solicitud de observadores por parte del país huésped o no.

Antes de enviar una misión observadora oficial, un gobierno o una organización intergubernamental deben acordar una invitación por parte de las autoridades del país huésped. Este requisito formal no es estrictamente necesario tratándose de organizaciones no gubernamentales, quienes poseen mayor flexibilidad para decidir si envían observadores.

CAPITULO II

2.ORIGEN Y DESARROLLO DE LA PRACTICA

La práctica de enviar observadores internacionales de elecciones ha existido cuando menos desde mediados del siglo XIX. No obstante, la práctica se ha desarrollado positivamente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

2.1 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Naciones Unidas, envió su primera misión observadora de elecciones a Corea en 1948. A partir de entonces ha enviado más de 50 misiones a observar elecciones, referendos y plebiscitos en territorios pequeños y bajo administración fiduciaria, y a países que realizan procesos electorales como paso previo a la descolonización.

La organización de referencia autoriza el envío de una misión observadora de elecciones ante una invitación expresa del gobierno de un país que va a desarrollar un proceso electoral. La resolución que autoriza la organización de una misión observadora de elecciones, especifica su composición así como los términos en que ésta se llevará a cabo.

Durante la visita al país huésped, los observadores de la ONU evalúan la campaña de educación política, la campaña electoral, los procedimientos de votación y el recuento de votos. Finalmente, ya en la sede, la misión prepara un informe detallado y lo presenta a la consideración del consejo respectivo.

Aun cuando las misiones son costosas, la ONU considera que desempeñan un papel significativo para asegurar que el derecho a la autodeterminación sea respetado en los territorios sujetos a la jurisdicción de la organización

Actualmente en los comicios electorales de 1994, la Organización de las Naciones Unidas reconoció en México a 16 organismos como los grupos de observadores a los cuales otorgaría apoyo financiero y técnico: Alianza Cívica, Asociación Nacional Cívica Femenina, Centro Cívico de Solidaridad, Centro de Estudios y Promoción social, Colegio Nacional de Licenciados en Administración, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Presencia Ciudadana, Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio, Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México, Frente Mexicano Pro Derechos Humanos, Central Reivindicatoria de Acción Social, Fundación para la Democracia, Clubes Rotarios Ciudad de México, Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo, Confederación Patronal de la República Mexicana y Comisión Mexicana de Derechos Humanos.¹⁵

2.2 INFORMES DE LAS AGRUPACIONES NACIONALES DE OBSERVADORES CON ASESORÍA Y APOYO TÉCNICO DE LA ONU

Alianza Cívica

Fue articuladora de iniciativas de campesinos, intelectuales, funcionarios, estudiantes, amas de casa, jóvenes, cristianos, empresarios, obreros, empleados, entre otros.

En abril de 1994 fue creada por siete organizaciones no gubernamentales:

- Academia Mexicana de derechos humanos

¹⁵ CARPIZO, Jorge. "La Reforma Electoral de 1994". México ed Nuevos Horizontes, 1994 p. 87

- Acuerdo Nacional por la Democracia
- Consejo para la Democracia
- Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia
- Fundación Arturo Rosenblueth
- Instituto Superior de Cultura Democrática
- Movimiento Ciudadano por la Democracia

Consideraron que las cuatro principales irregularidades de la instalación, operación y cierre de casillas fueron

- Apertura tardía de las casillas
- Autorización para votar sin credencial
- No aplicación de la tinta indeleble a todos los votantes
- Anulación de boletas con voto para un solo partido.

Alianza Cívica concluye en su informe que después de haber observado la elección: "El impacto cuantitativo de las anomalías detectadas no puede calcularse con certeza y precisión". Para ella "es probable que las anomalías ocurridas durante el proceso no alteren el resultado final de la elección presidencial, pero si alteran la correlación de fuerzas electorales de los partidos a nivel nacional, regional y local, la composición de la Cámara de Diputados y posiblemente la de Senadores. En este sentido, no se puede aceptar el triunfalismo que pretende hacer de esta elección un ejemplo de transparencia y limpieza, pero tampoco se puede descalificar de golpe"

Afirma que para lograr la transparencia y legitimidad en los procesos electorales, debe haber voluntad política para construir una agenda común que evite rupturas y confrontaciones, ésta exige por lo menos:

- La transformación a fondo de los organismos electorales, especialmente en las instancias ejecutivas
- La aplicación estricta de sanciones a los delincuentes electorales, a fin de disuadir y castigar con severidad el empleo de prácticas de compra y coacción a los ciudadanos.
- La aplicación de instrumentos efectivos para lograr condiciones equitativas en toda la jornada previa a la jornada electoral, especialmente en los medios de comunicación
- La realización permanente de una intensa y efectiva campaña de educación cívica, asesorada por especialistas independientes y organizaciones ciudadanas, para difundir los derechos políticos y los procedimientos electorales, así como las formas de defensa y reacción frente a las irregularidades y delitos electorales.¹⁹

El informe de Alianza Cívica indica que si bien un porcentaje alto de casillas abrieron tarde, en su conjunto, los procedimientos generales de instalación, funcionamiento y cierre de casillas funcionaron bien. El informe presentado el 19 de septiembre por Alianza Cívica, resultó especialmente controvertido, sobre todo el párrafo de conclusiones en el que se señala:

En nuestra opinión, la metodología y los datos arrojados por la observación de Alianza Cívica no eran suficientes para cuantificar la alteración global realizada (el número de votos falsos, presionados o comprados, anulados, etcétera) y la conclusión acerca de si se alteraba o no el resultado no podía desprenderse de dicho informe. Me parece, sin embargo, que esta discusión cumplió un papel de distracción y evitó extraer del informe la conclusión que sí podía obtenerse, y que se desprende con nitidez al analizar las entidades y zonas en las que se presentaron la mayor frecuencia y gravedad de irregularidades, esto es, que se trató de una

¹⁹ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO PÉREZ, Germán. "Elecciones e Debate 1994": (Testimonio y Juicios de los Observadores. Los Resultados Finales) México, ed. Diana, 1994 p 184

ofensiva contra las zonas de votación cardenista y hacia aquéllas en las que, en 1994, el PRD tenía mayores posibilidades de triunfo.²⁰

Si bien desborda las posibilidades de este trabajo, una somera visión de los resultados electorales pareciera confirmar esta hipótesis. el PRD aumenta su votación en la mayoría de las entidades del norte del país, donde no era un competidor real, y obtiene uniformes y altas votaciones en la mayoría de las entidades que presentaron una mayor incidencia de irregularidades, si bien casi siempre insuficientes para ganar puestos de elección.

Considero importante llamar la atención a manera de crítica, la forma en que Alianza Cívica ha querido intervenir como observador electoral y Agrupación Política Nacional en el Proceso Electoral de 1997

Como analizamos anteriormente Alianza Cívica formó parte de las Agrupaciones Nacionales de observadores que intervinieron en los comicios de 1994, y actualmente consiguió su registro como Agrupación Política Nacional. En este orden de ideas no cabe la posibilidad de que Alianza Cívica quiera ser juez y parte en el proceso electoral, como se desprende del **Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores durante el Proceso Electoral Federal de 1997, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1997:**

ACUERDO DÉCIMO TERCERO.- En los términos del artículo 5, párrafo 3, inciso b) del Código de la materia, los ciudadanos acreditados para participar como observadores no podrán, en forma simultánea, actuar como

²⁰ Idem.

representantes de partido político ante los Consejos General, Local y Distritales del Instituto Federal Electoral o ante las Comisiones Nacional, Locales y Distritales de Vigilancia del Registro Federal de Electores, ni tampoco como representantes ante las mesas directivas de casilla o generales de partido.

En caso de que algún partido político acredite como Representante General o ante Mesa Directiva de Casilla, en términos de lo previsto en el artículo 201, párrafo 1, inciso a), del código aplicable, a un ciudadano que apareciera en la relación de observadores electorales acreditados, el Presidente del Consejo respectivo deberá notificarlo de inmediato al Consejo que haya otorgado el registro.

Recibida dicha notificación y corroborada la duplicidad de acreditaciones, el Consejo competente dejará sin efecto la de observador electoral que hubiese extendido en los términos de la ley y del presente acuerdo, debiendo hacerlo del conocimiento inmediato del interesado, quien deberá devolver de inmediato a la Autoridad Electoral el documento en el que conste la acreditación y el gafete de identificación que, en su caso, se le hubiere entregado.

Como se establece en el Acuerdo antes mencionado, no puede existir una duplicidad de acreditaciones, - como observador y como Agrupación Política -, y si hubiera se

dejará sin efecto la de observador electoral que hubiese extendido el Consejo General del Instituto Federal Electoral

En este orden de ideas Alianza Cívica obtuvo su registro como Agrupación Política Nacional en el **Dictamen y Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1997.**²¹ De lo anterior se desprende que Alianza Cívica seguirá teniendo su Registro como Agrupación Política Nacional, sin embargo su registro como observador quedará sin efectos, en virtud de que en el presente dictamen se establece que

CONSIDERANDO

se concluye que la solicitud de la Asociación de ciudadanos señalada, no contraviene las formalidades establecidas por el inciso e) del punto primero del acuerdo citado en el punto 1 del párrafo de antecedentes del presente proyecto de resolución. Por otra parte se hace referencia en su programa de acción a la actividad de observación electoral, actividad que no podrá ser realizada por partido u organización política alguna; que sin embargo, atendiendo el hecho de que cumple con todos los requisitos, y que la observancia de los puntos antes mencionados en este considerando puede ser subsanada por el
Órgano de Dirección estatutariamente facultado

²¹ DICTAMEN y Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre la solicitud de Registro como Agrupación Política Nacional de la Asociación Civil denominada "Alianza Cívica" A.C., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 1997.

para el efecto, que de lo anterior se concluye que es procedente otorgar el registro correspondiente, siempre y cuando, se realicen las modificaciones necesarias para el cabal cumplimiento del ya señalado artículo del código de la materia

RESOLUCIÓN

SEGUNDO.- Comuníquese a la Asociación denominada "Alianza Cívica" A.C. que cuente con 30 días naturales, contados a partir de la fecha de notificación de esta resolución, a efecto de informar a este Consejo General de la fecha en que realizarán las reformas a sus estatutos, a fin de cumplir cabalmente con los extremos establecidos por el artículo 27, párrafo 1, inciso c) fracción IV del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las modificaciones a los contenidos en su programa de acción relativos a la observación electoral, el plazo que establezca la asociación "Alianza Cívica" A.C., deberá ser lo más breve posible, en la medida que lo permitan sus estatutos para convocar a la reunión ordinaria o en su caso, extraordinaria que deba realizar el Órgano

Directivo Estatutariamente competente para este fin. Dichas modificaciones deberán hacerse del conocimiento de este Consejo General en término establecido por el artículo 38, párrafo 1, inciso 1, del código invocado, y para que, previo dictamen sean agregados al expediente respectivo.

En virtud de lo anterior el Instituto Federal Electoral ha condicionado el registro de Alianza Cívica como Agrupación Política Nacional, en el sentido de que si ésta desea continuar como tal, deberá quedar sin efectos su registro como observador nacional.

A continuación hago referencia a diversos artículos publicados en los Diarios de circulación en el Distrito Federal, que han seguido de cerca la problemática antes citada, y por ello constituyen una fuente trascendente que nos permite apreciar de distintos puntos de vista si es válido o no que una Agrupación Política pueda ser juez y parte en el Proceso Electoral:

El Instituto Federal Electoral, otorgó el reconocimiento oficial de registro a nueve asociaciones y negó otro tanto más, fue entonces que se presentó el caso de Alianza Cívica Asociación Política, en cuya situación se otorgó el registro condicionado a excluir de sus estatutos la tarea de observación electoral.²²

El columnista Raul Carrancá y Rivas, Miembro de Cruzada Democrática Nacional, opinó al respecto que ante la falta de argumentos de carácter y condición jurídica, la

²² TENORIO ADAMEL, Antonio. "Registro de Agrupaciones Ciudadanas", Diario El Sol de México, 31 ene '97 P. 18.

resolución del Instituto Federal Electoral, hubo manifiesta consigna. Señala que la organización Alianza Cívica tiene como principal actividad la observación electoral, y considera que el Consejo adoptó una resolución que, pretendiendo quedar bien con todos, generó un conflicto cuya resolución está ahora en manos del Tribunal Electoral del Poder Judicial. Que Alianza Cívica debería habersele negado el registro, pues sus objetivos son distintos a los que motivaron la creación de la figura que solicitó obtener.²³

La Secretaria General de Alianza Cívica Martha Pérez opinó que para poder garantizar la credibilidad y certidumbre en los comicios, es necesario que los representantes de Alianza Cívica puedan realizar trabajos de observación electoral, porque de lo contrario, habrá un gran retraso en la cultura política del país.²⁴

El Instituto Federal Electoral señala que las autoridades electorales definirán en breve si las agrupaciones políticas nacionales pueden realizar actividades de observación de los comicios federales y estatales que se realizarán durante el presente año. El Tribunal del Poder Judicial, turnó el martes 6 de enero del presente año al magistrado Leonel Castillo, el recurso interpuesto por Alianza Cívica en contra de la decisión del IFE que otorgó registro condicionado como APN.²⁵

El columnista F. Bartolomé considera que después del fallo del Tribunal Electoral, Alianza Cívica se encuentra en el dilema de decidir entre abandonar la observación electoral o conservar el registro recién obtenido. El IFE y el Tribunal Electoral fueron del mismo parecer y rechazaron la impugnación de los dirigentes de esta agrupación.²⁶

²³ ALCOCTER, Jorge, "Observadores Electorales", Revista Proceso, 3 enero 97, p. 38.

²⁴ PÉREZ, Martha, "Observación Electoral", Diario Reforma, 6 enero 1997, p. 6.

²⁵ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, "Observación Electoral", Diario Reforma, 13 feb.:97, P. 4.

²⁶ F. BARTOLOMÉ, "Agrupaciones Políticas Nacionales", Diario Reforma, 15 feb. 97, P. 20.

El columnista Roberto González Pérez, critica fuertemente a Alianza Cívica, poniendo en tela de juicio el financiamiento de sus operaciones. Alianza Cívica es una "fantasmal organización", que pretende equivocadamente ser juez y parte y jalar dinero para financiar sus operaciones de dudosa autenticidad y credibilidad".²⁷

El 18 de febrero de 1997 el dirigente de Alianza Cívica, Sergio Aguayo aclaró en el programa televisivo "Detrás de la Noticia", que su organización nunca planteó presentar candidatos para los comicios de julio ya que su principal propósito, es el consolidarse como agrupación política. Subrayó que el IFE está prohibiendo observar las elecciones cuando este organismo, todavía, es incapaz de garantizar elecciones confiables. Recalcó que no aceptará las exigencias del IFE para dejar de ser observador electoral, ya que su compromiso es con la democracia y con las elecciones confiables.

El 20 de febrero de 1997 Sergio Aguayo notificó al Instituto Federal Electoral que el próximo 5 de marzo dicha organización decidiría en asamblea nacional si modifica o no sus estatutos para mantenerse como Agrupación Política Nacional.²⁸

Con base en lo señalado anteriormente resulta improcedente que "Alianza Cívica" pretenda actuar como Agrupación Política Nacional y ser al mismo tiempo Observador Nacional en los comicios de 1997.

Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM)

En su informe ANCIFEM destaca que la jornada electoral se caracterizó por una copiosa votación y un bajo número de incidentes, entre los que sobresalieron el de las

²⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Roberto. "Agrupaciones Políticas Nacionales", Diario El Nacional, 15/feb./97.

²⁸ GERARDO MEJÍA, José. "Analiza Alianza Cívica si cambia sus estatutos", Diario Reforma, 20/ene/97.

casillas especiales, el de la instalación de las casillas fuera del lugar previamente señalado y el ausentismo de escrutadores. además señala que hubo un alto porcentaje de representación de los tres principales partidos políticos en las casillas electorales PRI 94% PRD 73% y PAN 64%.

ANCIFEM concluyo con recomendaciones a las autoridades del IFE, a la Camara de Diputados, y a los ciudadanos mexicanos

A las autoridades del IFE

- Invertir mayor tiempo en la capacitación tanto de los funcionarios de casilla, como de los capacitadores de los mismos, poniendo énfasis en los casos excepcionales o problemas que pudieron presentarse. Hacer hincapié en la hora en que debe iniciar la votación, para que se prevea el tiempo que requiera la instalación de la casilla y el proceso inicie con puntualidad
- Mejorar la calidad de la tinta indeleble en cuanto a que marque inmediatamente al contacto con la piel y eliminar o disminuir el olor penetrante que tiene la que se usó ya que causó alteraciones fisiológicas en algunos funcionarios
- Que el proceso electoral no se lleve a cabo durante las vacaciones escolares, esto disminuiría el problema de las casillas especiales

A la Cámara de Diputados

- Que se garantice la equidad en gastos de campaña, y uso de medios de comunicación para todos los partidos políticos
- Introducir en los Artículos 212 2 y 219 la figura del observador ya que ésta se reconoce en el artículo 5 del COFIPE, pero no se contempla en los antes mencionados

ARTÍCULO 5 COFIPE Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases siguientes:

a) Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral,

b) Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su Credencial para Votar con fotografía y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna,

c) la acreditación podrá solicitarse en forma personal, o a través de la agrupación a la que pertenezca, ante la Junta local o Distrital correspondiente a su domicilio dentro del plazo que para tal efecto establezca el Consejo General

del Instituto Federal Electoral, las juntas darán cuenta de las solicitudes a los Consejeros correspondientes para su aprobación, misma que deber resolverse en la siguiente sesión que celebren dichos Consejos

d) Solo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señala la autoridad electoral, los siguientes requisitos

I Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos políticos y civiles.

II No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno, en los últimos tres años anteriores a la elección.

III No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección, y

IV Asistir a los cursos de preparación o información que impartan el Instituto Federal electoral o las organizaciones de observadores bajo los lineamientos y contenidos que dicten las

autoridades competentes del Instituto y con la supervisión de las mismas

- Recomiendan modificar el porcentaje mínimo requerido para el registro de un partido político, exigiendo sea mayor al 1.5% de la votación, así como suspender las prerrogativas a estos partidos hasta que alcancen el porcentaje requerido

A los ciudadanos mexicanos

- Fomentar el conocimiento tanto de las propuestas de cada uno de los candidatos a puestos de elección como las plataformas de los partidos que los sustentan.

- Insistir en la interlocución entre gobernantes y gobernados para exigir a los funcionarios públicos electos el correcto desempeño de sus funciones y de las propuestas emitidas en sus campañas

- Exigir públicamente la separación real del PRI con el gobierno, ya que solo de esta manera la competencia será equitativa y verdaderamente democrática.⁹

Centro Cívico de Solidaridad (CECISOL)

Constituido y dirigido por un grupo de empresarios, maestros y profesionistas.

Está integrado por organismos como la Cruz Roja, la COPARMEX, la Universidad La Salle, la Iberoamericana, la Panamericana y el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Entre las principales conclusiones a las que llega el Centro cívico de solidaridad respecto a la jornada electoral del 21 de agosto se encuentran las siguientes:

⁹ Fernández del Castillo, Op. Cit., supra, nota 19, p. 201.

- Jornada que transcurrió en paz y sin violencia
- Gran afluencia de ciudadanos que acudieron a votar
- Necesidad de que se mejoren las condiciones de competencia electoral entre los partidos políticos
- Registro de incidentes y algunas irregularidades, que de ninguna manera fueron lo suficientemente generalizadas o graves para cuestionar la validez de la elección ¹

Centro de Estudios y Promoción Social (CEPS-Caritas)

Esta asociación civil de católicos se constituyó en enero de 1979, tiene por objetivos promover, orientar y animar la acción social de las personas mediante la difusión de la capacitación cívica ²

CEPS-Caritas concluye

- Jornada con amplia, directa y responsable participación del gobierno, partidos políticos, organizaciones civiles y ciudadanos
- La observación electoral permitió una mayor apertura de los medios de comunicación, pero con ciertas diferencias, limitaciones y resistencias a una apertura total
- La apertura a la ciudadanía tanto en el interior del IFE por medio de los Consejeros Ciudadanos, así como el reconocimiento de los observadores electorales y la tipificación de los delitos electorales cimentan la construcción de una verdadera democracia.

¹ Idem

² Idem

- Se observó particularmente que hubo malestar por el retraso en la apertura de las casillas, así como por la escasez de boletas en las casillas especiales ³²

Colegio Nacional de Licenciados en Administración (CONLA)

Afila a más de 15,000 administradores organizados en los 44 colegios establecidos en las ciudades más importantes del país. Desde su creación en el año de 1959 se ha nutrido con profesionistas egresados de las 140 universidades e instituciones de enseñanza superior que imparten la licenciatura. A partir de 1981 toma el nombre actual con los objetivos de participar en la construcción de los nuevos cauces para contribuir al fortalecimiento de la democracia en México.

Los principales incidentes registrados en este informe no son presentados de manera uniforme en números absolutos o porcentuales, estos fueron:

- Insuficiencia de boletas en las casillas especiales
- Menos de 1% de los votantes no pudo ejercer su derecho
- Conatos de violencia en algunas partes del Distrito Federal por la ausencia de boletas en las casillas especiales.
- En el 2 % de las casillas se detectó falta de materiales electorales ³³

Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD)

Organización formada por universitarios, sindicalistas y profesionistas que llevó a cabo por primera vez en 1994 una actividad de observación electoral

³² Idem, p. 202.

³³ Idem.

A diferencia de otras organizaciones que presentaron listados de anomalías e irregularidades registradas el día de la jornada electoral, este instituto concluyó

- Verificó que la aplicación de los criterios definidos por el IFE en la designación de funcionarios de casilla fuera la adecuada

- Contabilizó la presencia de los representantes de partidos políticos en las casillas, encontrando que en 14 casillas no hubo ni un sólo representante, en 54 solo uno, en 255 dos, en 174 tres, en 100 cuatro, en 62 cinco, en 35 seis en 22 siete, en 10 ocho, y en 5 nueve. El partido que más representantes tuvo fue el PRI

- Observó la coincidencia de las listas nominales entregadas por el IFE a los partidos políticos, y las que se utilizaron durante el proceso electoral del 21 de agosto.³⁴

Presencia Ciudadana

Dirigido por Gabriel Sánchez Díaz quien fue presidente del Partido Verde Ecologista en el DF en 1991

Realizó Conteo Rápido

Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM)

Surgió en 1994, por iniciativa del Comité de Acción Nacional de Acción Política del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Participó en el proceso

³⁴ Idem.

electoral mediante a) la observación permanente en casillas electorales, b) la puesta en práctica de un Conteo Rápido, y c) la transmisión o reporte de casillas el día de la elección.

En su informe señala que más del 80% de los casos estuvieron representados los partidos políticos. todos firmaron las actas de casilla y los que hicieron bajo protesta, en mayor medida, fueron PARM con el 24% de los casos del 5.3% de casillas que cubrieron y el PVEM en el 19.2% del 1.3% de los casos del 6.2% de casillas que estuvieron presentes con representantes de partido.

El informe de irregularidades arrojó los siguientes resultados.

- Recursos de inconformidad promovidos por los partidos políticos, principalmente por el PAN, PRI y PRD, en 10.6% de las casillas
- No atención de los procedimientos establecidos, 7.7%
- Existencia de propaganda afuera de la casilla, 5.9%
- Material electoral incompleto, 5.6%
- Instalación de casillas en lugares no señalados, en un 4.6% de la muestra.
- Ambiente tenso durante el desarrollo de la jornada electoral, 0.6%
- Electores que no presentaron su credencial con fotografía, 0.6%
- No se marcó en la lista nominal a los electores, 0.5%

- No se marcó la credencial de elector. 0.4% ¹⁵
- Electores que no presentaron su credencial con fotografía. 0.6%
- No se usó adecuadamente la tinta indeleble. 0.4%

Consejo Nacional de Asociaciones de Observación Electoral

La Asociación Cultural Gran Logia Valle de México invitó a cinco agrupaciones nacionales de observadores electorales a unir sus esfuerzos y presentar un informe conjunto sobre los resultados obtenidos de la jornada electoral. Las Agrupaciones que integraron el Consejo Nacional de Asociaciones de Observación electoral fueron las siguientes:

Asociación Cultural Gran Logia del Valle de México
(712 observadores)

Frente Mexicano Pro Derechos Humanos
(495 observadores)

Central reivindicatoria de Acción Social
(26 observadores)

Fundación para la Democracia
(102 observadores)

El informe presentado señala principalmente las siguientes irregularidades:

- Violaciones al secreto del voto, 6% de la muestra
- Boletas que no venían adheridas al talón foliado. 4.98%

¹⁵ Idem

- No se marcó la credencial correctamente. 4.08%
- No se anotó la palabra "votó" en la lista nominal. 2.2%
- Representantes de partidos expulsados en forma injustificada. 2.2%
- Proselitismo político en el interior de las casillas. 0.4%

Club Rotario (Cd. de México)

Sustentan que durante la jornada electoral hubo gran participación ciudadana, transparencia, apego a la Ley Electoral y que no se dieron situaciones que problemáticas, puntualiza que entre los reportes mas comunes se encuentra el del retraso en la apertura o instalación de algunas casillas ³⁷

Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo (CRUDENFASE)

Integrado por 7 organizaciones

- Academia Mexicana de Derecho Electoral, A.C.
- Asociación Nacional de Abogados Colegio de Abogados de México, A.C.
- Asociación Nacional de Padres de Familia.
- Colegio Nacional de Cirujanos Dentistas, A.C.
- Consejo Nacional de Egresados de Posgrado en Derecho, A.C.
- Federación Nacional de Colegios de Abogados, A.C.
- Sociedad Mexicana de las Artes Plásticas, S. DE I.P.

³⁷ Idem.

³⁸ Idem.

Observaron los siguiente

- Casillas no instaladas en la hora programada. 32%
- Falta de materiales electorales con tinta indeleble, urnas, actas, instructivos, cancel, de 7% al 15% según el tipo de material.
- Casillas instaladas en lugares no programados, 6% de la muestra
- Casillas sin lista nominal, 6%.
- Incidentes previos a la votación en 1% de las casillas, tales como hostigamiento a los electores en el trayecto hacia la casilla, impedir que los votantes tengan acceso a la casillas, vigilancia alrededor de la casilla por grupos armados no oficiales, manifestaciones o pleitos alrededor del área de casilla, asalto a auto o camión, violencia con armas de fuego o ataques a casillas, etc.
- Incidentes en el 20% de las casillas durante la votación, tales como electores obligados a emitir su voto públicamente, electores influenciados al emitir su voto, electores que votaron más de una vez, electores a los que no se les aplicó la tinta indeleble, presencia de personas no autorizadas en las casillas, votos no depositados en las urnas electorales, negativa del sufragio a electores.
- Incidentes en el 5% de las casillas al cierre de éstas; destacan: ausencia de representantes políticos en el cómputo, eliminación no autorizada de boletas, elaboración no autorizada de boletas, no se selló todo el material electoral al final del cómputo, rellena de urnas, destrucción no autorizada de boletas, prueba de electores que votan más de una vez, no se colocaron los resultados en un lugar visible, etc.³⁸

Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX)

Realizó conteo Rápido

Comisión Mexicana de Derechos Humanos

Presentó un informe de situaciones de justicia electoral

³⁸ Idem., p. 212.

Además de lo señalado con antelación diremos que las organizaciones no gubernamentales corren el riesgo de caer en la politización. Estas organizaciones han sido creadas como instancias plurales y no partidistas, con poca participación directa en la farragosa política nacional en donde se quiera o no, se incide en la disputa por el poder. Se corre entonces el riesgo de una posible confusión entre las simpatías por la democracia y las simpatías por un partido.³⁹

Los observadores en un régimen autoritario, supone una actitud crítica frente a las autoridades que violan los derechos humanos. Si por otro lado recordamos la simbiosis entre aparato gubernamental y partido, es entonces natural que un buen número de miembros de las Organizaciones no Gubernamentales tengan una desconfianza natural hacia el partido oficial durante las elecciones. Cuando por otro lado se observan tantas irregularidades en elecciones organizadas por el gobierno, es lógica la dificultad de mantener la imparcialidad.⁴⁰

Y sin embargo el reto más grande para las Organizaciones no Gubernamentales sea trascender estas actitudes y demostrar que es posible una observación imparcial y no partidista. No se trata solamente de observar elecciones con esos criterios; es necesario convencer a los partidos que compiten. Ello no es fácil porque la vida política se caracteriza por el escepticismo y la desconfianza sobre los motivos de los contendientes y porque

³⁹ Aguayo Quezada, Op. Cit., supra, nota 9, p. 134

⁴⁰ Idem.

los actores políticos reaccionan de manera diferenciada frente a los observadores. Una reacción común de las estructuras de poder locales ha sido acusar a las delegaciones de observadores de ser miembros encubiertos de la oposición. Algunos miembros de los partidos opositores, por su parte, han tendido a ver a los observadores como aliados naturales.

2.3 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

A partir de 1962, observadores designados por el Secretario General de la Organización de Estados Americanos, han evaluado elecciones en un gran número de países miembros de la institución. En especial, lo ha hecho en Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Panamá, El Salvador y Honduras.

Cuando un Estado miembro formula una solicitud en tal sentido, el Secretario General de la O.E.A. designa un grupo de observadores. Estos, aunque nombrados por el Secretario General de la O.E.A., sirven a título individual y, en teoría, no son representantes de la O.E.A. A pesar de ello, tales observadores generalmente son acompañados por funcionarios de la Secretaría; cuentan con apoyo financiero de la organización y presentan un informe detallado a la institución.

Algunos países miembros de la O. E. A. cuestionaron la falta de orientación de los observadores designados por la organización. Por tal razón, en 1979 se estableció un grupo de trabajo con el cometido de estudiar procedimientos y criterios para la designación de observadores electorales, aunque el tema fue debatido posteriormente por el Consejo Permanente de la O.E.A., en 1980, las recomendaciones del grupo de trabajo nunca fueron adoptadas.

2.4 COMUNIDAD BRITÁNICA DE NACIONES

Ha organizado misiones de observadores electorales en diversas oportunidades. Normalmente, la elección se desarrolla en un territorio controlado por Gran Bretaña o, en el caso de Uganda, en una antigua colonia británica.

Los observadores de la Comunidad generalmente han sido escogidos por el Secretario General de la Comunidad y sirven como representantes de ésta.

Recientemente, la Comunidad envió misiones a observar las elecciones en Zimbawe y Uganda. En ambos casos los observadores fueron autorizados a manifestar si, a su juicio, las elecciones habían sido libres y limpias. En sus informes respectivos, los observadores mencionaron los problemas que apreciaron en la administración de ambos comicios. En el primer caso, concluyeron que las elecciones habían sido una expresión democrática y válida de los deseos del pueblo. En lo que hace al segundo país, los observadores fueron más cautos, aun cuando finalmente concluyeron que los resultados representaban la voluntad del pueblo.

2.5 MISIONES GUBERNAMENTALES.

Misiones oficiales de países han sido invitadas durante los últimos años, a observar elecciones controvertidas o de transición.

Por ejemplo las elecciones de Zimbawe en 1980 y de El Salvador en 1982, 1984 y 1994. Trece países enviaron misiones oficiales en el supuesto del primer país. En 1982,

diecisiete países estuvieron representados por misiones oficiales en el Salvador, mientras que para las elecciones de 1984, asistieron como observadores veintiséis misiones oficiales, cantidad que fue superada en las elecciones de 1994

Las elecciones del pueblo Salvadoreño de 1994, tienen una gran importancia en materia electoral, ya que después de doce años de lucha fratricida, en que la sociedad salvadoreña se dividió en la oposición de ideas, intereses y objetivos, encontró, como producto del diálogo maduro y fecundo, las fórmulas armonizadoras de la convivencia, bases intangibles de los acuerdos de paz

La historia se desarrollo en sentido contrario a la opinión de analistas políticos. Los acuerdos lograron el cese definitivo del fuego y de las hostilidades, la desmilitarización de la sociedad, la incorporación de los excombatientes al escenario político legal, el desarrollo de un proceso democrático, el perdón de los enemigos, a partir del primer acuerdo firmado en el Castillo de Chapultepec

En relación con lo anterior el secretario general de la Organización de Naciones Unidas, Boutros Ghali, expresó el 16 de enero de 1992 en el Alcázar de Chapultepec, durante la firma de los Acuerdos de Paz entre el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y el gobierno de El Salvador, la siguiente declaración

De nuestra participación en situaciones que han provocado conflictos internos, o problemas de derechos humanos, hemos aprendido que a menudo hay un substrato de dificultades en lo que respecta a la participación política y la equidad económica. Hemos visto que las demandas opuestas de acceso a los recursos nacionales escasos pueden llevar a graves problemas. Hemos visto que las percepciones diferentes de la seguridad nacional pueden fomentar disturbios y conflictos interiormente. Lo que esto nos enseña es que las estrategias

nacionales de gobierno deben establecerse con la participación de diferentes sectores de la sociedad, que el objetivo central de toda empresa gubernamental debe ser el acrecentamiento del bienestar del pueblo en general, que debe haber cauces para que la gente comunique sus dificultades y busque remediarlas, y que todas las sociedades deben procurar constantemente esforzarse por realizar los preceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta Declaración abraza un concepto de los derechos humanos que vincula los derechos económicos, sociales y culturales en una relación interdependiente e indivisible con los derechos civiles y políticos. Sólo con estas estrategias orientadas al pueblo podemos esperar reducir las raíces del conflicto ⁴¹

El interés que reviste éste proceso electoral estriba en los siguientes aspectos:

- Son las primeras elecciones que se realizan dentro del periodo de paz luego que se firman, el 16 de enero de 1992, los Acuerdos de Chapultepec.
- Por primera vez toman parte en el evento eleccionario los sectores que, agrupados en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, conformaron el frente guerrillero convertido posteriormente en partido político
- Se ejecutan los comicios con presencia de más de cuatro mil observadores de organizaciones internacionales.
- Se actualizó el Registro Electoral mediante la incorporación de todos los ciudadanos con capacidad para ejercer el derecho al voto

⁴¹ **"Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas en la Ceremonia de Firma del Acuerdo de Paz de El Salvador"**, México, jueves 16 de enero 1992, oficina de Prensa de la SRE de México

- Por primera vez en El Salvador el proceso electoral recibe la ayuda, tanto económica como técnica, de entidades cuyo mínimo interés estuvo en todo momento enfocado a propiciar elecciones democráticas, y que expresaron la voluntad del pueblo

Este proceso electoral es un desenvolvimiento político-institucional que arranca, marcando una nueva etapa en su historia, del Acuerdo de Paz de El Salvador, firmado en el Castillo de Chapultepec, ciudad de México. El cual responde a la voluntad de dos partes en conflicto que acuerdan cesar hostilidades y llegan a establecer nuevas normas de vida para El Salvador.

En la Parte III de los Acuerdos de México, "Sistema Electoral", se conviene entre las partes firmantes

- Creación del Tribunal Supremo Electoral en sustitución del Consejo Central de Elecciones. El Tribunal Supremo Electoral ser la más alta autoridad administrativa y jurisdiccional en lo electoral. Se ha convenido que su composición ser definida por la legislación secundaria de modo que no predomine en él ningún partido o coalición de partidos. Asimismo, se ha acordado que en el Tribunal Supremo Electoral estará integrado por miembros sin afiliación partidista, elegidos por mayoría calificada de la Asamblea Legislativa.⁴²

- El derecho de vigilancia de los partidos legalmente inscritos, sobre elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral, elevando a principio constitucional el espíritu de la legislación electoral vigente desde 1986

⁴² Documento de las Naciones Unidas **"Acuerdo de El Salvador en el camino de la Paz"**. Reimpresión de ONUSAL, Noviembre de 1993, p. 16

- La publicación de las listas de ciudadanos con derecho a voto, lo cual ya estaba legislado anteriormente

■ La integración de una Comisión para reformar el sistema electoral dentro de los 60 días después de haberse instalado el Tribunal Supremo Electoral. El nuevo Código que se promulgó en 1993 se basó casi en su totalidad, en el proyecto que el Consejo Central de Elecciones presentó a la Asamblea Legislativa tal como lo establece el Capítulo IV SISTEMA ELECTORAL, del Acuerdo de Paz de El Salvador firmado en Chapultepec

■

Las disposiciones constitucionales, se incorporaron con el siguiente Texto:

CAPITULO VII

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

Art. 208 - Habrá un Tribunal Supremo Electoral que estar formado por cinco Magistrados, quienes durarán cinco años en sus funciones y serán elegidos por la Asamblea Legislativa. Tres de ellos de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. Los dos Magistrados restantes serán elegidos con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los Diputados electos, de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia, quienes deberán reunir los requisitos para ser Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y no tener afiliación partidista.

Habrá cinco Magistrados suplentes elegidos en igual forma que los propietarios. Si por cualquier circunstancia no se propusiere alguna terna, la Asamblea legislativa hará la respectiva elección sin la terna que faltare

El Magistrado Presidente ser el propuesto por el Partido o coalición legal que obtuvo el mayor número de votos en la última elección presidencial

El Tribunal Supremo Electoral ser la autoridad máxima en esta materia, sin perjuicio de los recursos que establece esta Constitución, por violación de la misma

Art. 209 - La ley establece los organismos necesarios para la recepción, recuento y fiscalización de votos y demás actividades concernientes al sufragio y cuidar de que están integrados de modo que no predomine en ellos ningún partido o coalición de partidos

Los partidos políticos y coaliciones contendientes tendrán derecho de vigilancia sobre todo el proceso electoral

Ambas disposiciones constitucionales llegan a redactarse de esa manera, como consecuencia de los Acuerdos ya mencionados

Sin embargo, es bueno aclarar cómo se integró y en que forma se constituyó este Primer Tribunal Supremo Electoral del que forman parte los actuales Magistrados a quienes ha correspondido desarrollar la labor de todo el proceso electoral del cual se informa. Al ser modificada la Constitución y debiendo, por consecuencia, ser ratificadas las reformas por la Legislatura posterior, se promulgan los artículos transitorios.

Art. 38.- Se elegirán Magistrados del Primer Tribunal Supremo Electoral a que se refiere el art. 208. dentro del plazo de noventa días a partir de la vigencia del decreto de ratificación, y durarán en sus funciones hasta el treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y cuatro.

El Primer Tribunal Supremo Electoral se conformará con cinco Magistrados, los cuales serán elegidos por la Asamblea Legislativa de la siguiente manera

Cuatro Magistrados de las ternas propuestas por los cuatro partidos políticos o coaliciones que hayan obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial, electos por simple mayoría y un Magistrado elegido con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de diputados electos, de una terna propuesta por la Corte Suprema de Justicia, quien deber reunir los requisitos establecidos para ser Magistrado de las Cámaras de Segunda Instancia y no tener afiliación partidista

El Magistrado propuesto por la Corte Suprema de Justicia ejercerá la Presidencia del Tribunal.

Concluido el periodo señalado para este Primer Tribunal Supremo Electoral, los siguientes tribunales se integrarán conforme lo estipulado en el Art. 208.

Art. 42.- La legislación secundaria en materia electoral ser reformada dentro de los ciento ochenta días siguientes a la ratificación de la reforma constitucional por la Asamblea Legislativa que se instalará el 1 de mayo de 1994.

Esto determinó que en sustitución de los Códigos promulgados en 1988 y 1991, se estudiara una nueva legislación que lleva el nombre de "Código Electoral"(1993) y que regula todo el proceso electoral

REGLAMENTO PARA LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL.⁴¹

Este reglamento regula las actividades relacionadas con la observación internacional en el proceso electoral. Dicha observación se produce por invitación que formula el Presidente de la República o el TSE y se personifica en observadores que son acreditados conforme las normas del mismo Reglamento

Regula asimismo lo que respecta al periodo de observación, el curso de las invitaciones, y define la categoría de observadores clasificándolos en

- a) Observadores oficiales invitados
- b) Observadores oficiales de las Naciones Unidas
- c) Observadores visitantes

La acreditación, los derechos, facilidades y prerrogativas de los observadores son también materia de regulación en este documento

⁴¹ Tribunal Supremo Electoral, "Memoria Anual de Labores correspondiente a 1994 y Memoria de Labores de las Elecciones de 1994", El Salvador, Julio de 1994

Por lo que respecta a los observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, su presencia tiene fundamento en el Convenio que el estado de El Salvador firmó con Naciones Unidas. *El artículo 24 del Reglamento dice*

Art 24 - Además de los derechos y prerrogativas establecidos en el art. 19 de este Reglamento, tendrá las siguientes funciones durante el proceso electoral.

- a) Observar que las medidas y decisiones adoptadas por todas las autoridades electorales sean imparciales con la celebración de elecciones libres y limpias;*
- b) Observar que se adopten las medidas adecuadas para que los ciudadanos con derecho a voto sean incluidos en el Registro Electoral y puedan de esa manera ejercer tal derecho;*
- c) Observar que existan efectivamente mecanismos para impedir que una persona vote más de una vez;*
- d) Observar que se respeten sin restricciones las libertades de expresión, organización, desplazamiento y reunión;*
- e) Observar que los posibles votantes conozcan suficientemente bien los mecanismos para participar en la elección;*
- f) Examinar, analizar y evaluar las críticas formuladas, las objeciones planteadas y los intentos por restar legitimidad al proceso electoral y, cuando fuese necesario, transmitir la información correspondiente al Tribunal Supremo Electoral;*
- g) Comunicar al Tribunal Supremo Electoral las denuncias recibidas en razón de irregularidades en la publicidad electoral o de posibles injerencias en el proceso electoral, cuando proceda, recabar información acerca de las medidas correctivas que se hayan aprobado;*
- h) Destacar "observadores" en todos los recintos electorales el día de la elección a fin de observar que el derecho de voto sea plenamente respetado;*
- i) Prestar asistencia al Representante Especial del Secretario General en la preparación de informes periódicos al Secretario General, el cual a su vez, informar al Tribunal Supremo Electoral y presentar informes al Consejo de Seguridad, según sea necesario.*

Finalmente, el capítulo X reglamenta lo que respecta a la cancelación de la acreditación en caso de que los observadores no acaten las disposiciones constitucionales, del Código Electoral y del Reglamento respectivo

OBSERVADORES

En los comicios de 1994, en El Salvador, se presentaron tres grupos de observadores:

- 1).- Observadores oficiales invitados por el TSE Ellos representaban en general, a entidades homólogas de otros países. Pertenecen a dos entidades interamericanas denominadas "Grupo de Tikal" (Centroamérica y el Caribe) y el Grupo de Quito (Sudamérica)
- 2).- Observadores oficiales de las Naciones Unidas Grupo que la organización internacional designó para el evento.
- 3).- Observadores visitantes de asociaciones, fundaciones o entidades particulares interesadas en cuestiones electorales.

Participantes:

Primera elección

Observadores internacionales	2 527
Prensa Nacional	945
Prensa Internacional	549

Edecanes	40
Cuerpo Diplomático	66
Personal de apoyo del TSE	210
TOTAL	4.337
Segunda elección	
Observadores internacionales	1.572
Prensa Nacional	635
Prensa Internacional	151
Edecanes	25
Cuerpo Diplomático	28
Personal de apoyo del TSE	34
TOTAL	2.445 ⁴⁴

La presencia de los observadores constituyó la garantía de legalidad y transparencia con que se llevó a cabo el proceso electoral, así como la expresión de la voluntad popular manifestada en las urnas.

Retomando el tema de las Misiones Gubernamentales, cabe destacar, que las actividades de las delegaciones oficiales son variadas tanto en la forma como en el enfoque o línea de desarrollo. Regularmente, las misiones llegan al país dos o tres días antes de la elección.

⁴⁴ Idem. P.31

Debido a la brevedad de sus visitas los informes preparados por estas misiones oficiales a menudo se limitan a una descripción

Frecuentemente, su presencia en el país durante el día de la elección disuade la manipulación y el fraude por parte de las autoridades electorales

Algunos países sí efectúan una evaluación minuciosa del proceso político, similar a la que realizan las misiones intergubernamentales como las de la ONU

En México, sobresalen organizaciones como la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro Fray Francisco de Vitoria

A continuación daremos una SÍNTESIS DE LOS REPORTES DE AGRUPACIONES DE VISITANTES EXTRANJEROS, EN LA JORNADA ELECTORAL DEL 21 DE AGOSTO DE 1994 EN MÉXICO.⁴⁴

1. Delegación de la Fundación por la Democracia

Reportan la ausencia de violencia o intimidación, al igual que la problemática en las casillas especiales y en algunos casos con la apertura a destiempo de las casillas.

Consideran que la elección representó el ejercicio electoral multipartidista más competitivo en la historia moderna de México

2. El Consorcio para la Investigación sobre México (PROFMEX)

Reportan que los votantes mostraron su madurez política al ser capaces de dividir el voto, y manifestarse de manera ordenada y organizada

⁴⁴ Fernández del Castillo Pérez. Op. Cit., supra, nota 17, p. 212

Se expresan sobre la jornada de manera positiva, al afirmar que México esta trascendiendo hacia un sistema multipartidista.

Se encontró una situación de tranquilidad absoluta al interior de las casillas.

3 Visitantes Académicos Estadounidenses

La conclusión de casi todas las observaciones es que la generalidad del proceso electoral fue apropiado, abierto y con una participación ciudadana muy amplia.

Se considera que los votantes esperaban su turno de forma ordenada y paciente, llenaban sus boletas secretamente y después de votar sus dedos eran marcados con tinta indeleble

Manifiestan que hubo ciertas irregularidades, más pronunciadas en zonas rurales aisladas además de que se presentó un problema generalizado de la tardanza en la apertura de las casillas

Mencionan el problema de las casillas especiales ante la falta de boletas.

Expresan su satisfacción con los resultados de las elecciones y esperan continúe el camino a una mayor apertura en próximas elecciones.

4 International Foundation for Electoral Systems (IFES)

Considera que en general el proceso estuvo bien, logrando la mayorías de las metas establecidas por el Instituto Federal Electoral para el logro de unas elecciones transparentes.

Se manifiesta un reconocimiento a los funcionarios electorales, su capacitación y función a lo largo de la jornada electoral

Menciona que se generó un gran interés ciudadano en el proceso electoral que cristalizó en un porcentaje de participación sin precedente cercano al 78% de los electores

El número de votantes que acudió a las casillas especiales sobrepasó la cantidad de boletas suministradas

La delegación del IFE quedó favorablemente impresionada con el compromiso y la dedicación de los cuerpos electorales y la ciudadanía ³⁰

5 Internacional Socialista

Destacó el significativo esfuerzo de la sociedad mexicana, gobierno, partidos políticos y autoridades electorales para avanzar en forma positiva en el proceso de cambio y de perfeccionamiento de la democracia y de la garantía de la voluntad política de los ciudadanos

Señaló un alto grado de participación ciudadana en las urnas bajo un clima de tranquilidad y de compromiso cívico por la paz y la democracia

6 Delegación conjunta de Carter Center International Republican Institute y National Democratic Institute for International Affairs

Reportan que la elección representó un avance significativo para el proceso democrático de México, además de que se evidenció un alto grado de participación ciudadana, mostrando el compromiso de la población mexicana con la democracia

Mencionan que fuentes confiables informaron la utilización de recursos públicos en favor del partido gobernante, mostrando una gran disparidad de recursos entre los partidos. Igualmente, se mostró parcialidad de los medios informativos hacia un partido.

³⁰ Idem

Respecto a la acreditación de observadores electorales y visitantes extranjeros, consideran que fue demasiado lento y con muchos tropiezos.

Sobre las casillas especiales, éstas presentaron problemas al ser insuficiente la dotación de boletas. En relación con las casillas especiales conviene hacer un paréntesis, destacando las siguientes consideraciones:

El artículo 197 del COFIPE en su párrafo 1 ordena que los consejos distritales, a propuesta de las juntas distritales ejecutivas, determinen la instalación de casillas especiales para la recepción del voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio, y en párrafo 3 se decía textualmente:

En cada distrito electoral se instalará por lo menos una casilla especial, sin que puedan ser más de cinco en el mismo distrito. El consejo distrital correspondiente podrá aumentar el número de casillas especiales en el distrito, en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional y a sus características geográficas. En este caso, las adicionales a las cinco mencionadas, no podrán ser más de siete.

La desconfianza de los partidos políticos lograron que en la reforma actual de 1994, dicho párrafo tercero se reformara para restringir el número de casillas especiales. Actualmente el párrafo dice:

En cada distrito electoral se podrán instalar hasta cinco casillas especiales. El número y ubicación serán determinados por el consejo distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional, y a sus características geográficas y demográficas.

Pero lo más grave de ello como lo señala el Maestro Jorge Carpizo fue que el 28 de febrero de 1994 los partidos políticos, a iniciativa de uno de ellos, votaron por que a esas casillas sólo se les dotara de trescientas boletas. La desconfianza triunfó a pesar de que el director general del IFE proponía 750 boletas, y al ver la discusión que se estaba dando, propuso bajar su número a quinientas. Sin embargo, no se aceptó ni una boleta más de trescientas. Y después, uno de los partidos políticos que más apoyó ese número de trescientas boletas fue el que habló de que eran "rasurados" del padrón electoral los que quisieron votar el 21 de agosto en las casillas especiales y no pudieron.⁴⁷

Continúa señalando el Maestro Carpizo, que uno de los problemas más graves que se presentó el día 21 de agosto de 1994 fue el de las casillas especiales. Instaladas 687 casillas especiales en todo el país, que representaron el 0.71% del total nacional de casillas.

En 1991 hubo 930 de estas casillas con 750 boletas en cada una, y las listas nominales eran de 36.5 millones de ciudadanos. En 1994 sólo hubo 687 casillas especiales con trescientas boletas, salvo una excepción, y con listas nominales de 45.7 millones de ciudadanos.

⁴⁷ CARPIZO, Jorge. "Algunos aspectos de la Reforma Federal Electoral de 1994". Escritos Jurídicos México U N A M. (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1995, p. 68

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Los consejeros ciudadanos invitaron pública y reiteradamente a quienes quisieron votar en sus correspondientes casillas y no pudieron porque no estaban en las listas nominales, a que enviarán copia de su credencial de elector. Hasta el 12 de septiembre de 1994 se había recibido sólo 397 de ellas, y de las cuales se hizo un examen: 59 sí se encontraban incluidos en las listas nominales y 263 no estaban en las listas nominales por las siguientes razones atribuibles a ellos mismos: cambio de domicilio, corrección de datos y reposiciones de credenciales, sin que hubiesen recogido su nueva credencial.⁴⁸

En este caso las casillas especiales constituyen toda una lección que debe ser aprendida. El Consejo General acordó que los seis consejeros ciudadanos hicieran un estudio profundo de este problema y presentaron sus conclusiones y proposiciones al propio Consejo General. Las tres conclusiones fueron las siguientes:

1. Es un problema de escasez de material electoral.
2. En el que predominó el criterio de control y de vigilancia en la incidencia de casillas especiales que dé una mayor cobertura y laxitud en ellas.
3. Las casillas especiales no registran un comportamiento anómalo sino más bien típico. No se apartan de las tendencias generales y sirvieron fundamentalmente como receptáculos de ciudadanos que en efecto se encontraban fuera de su sección.⁴⁹

⁴⁸ Idem., p. 71.

⁴⁹ **"Informe de los Consejeros Ciudadanos al Consejo General del IFE en torno a la situación de las Casillas Especiales el 21 de agosto de 1994"**, México: Instituto Federal Electoral; 1994. p. 28.

Volviendo a la síntesis de los reportes de Agrupaciones de Visitantes Extranjeros, en específico la Delegación conjunta de Carter Center International Republican Institute y National Democratic Institute for International Affairs, consideraron de gran importancia la creación de una fiscalía especial para delitos electorales. En este punto también es importante comentar lo siguiente. Los partidos que intervinieron en las reformas de 1994, en particular el PAN, consideraron que era necesario avanzar de manera sustantiva en materia de la penalización de los delitos electorales, de tal forma que la severidad de las penas operara de entrada como un factor de desaliento a la comisión de ilícitos.

Tanto partidos como candidatos habían manifestado su interés en avanzar por ese camino, de manera que ya desde el acuerdo del 27 de enero de 1994 se estableció lo siguiente:

Para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se expondrá ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales.

Desde las primeras reuniones, los partidos políticos y el secretario de Gobernación acordaron que el PAN fuese el ponente de un anteproyecto de reformas al mencionado Código Penal en materia de delitos electorales. Fueron analizados y corregidos varios anteproyectos, hasta llegar a uno de consenso que se presentó a la consideración de los legisladores de los tres partidos mayoritarios en la Cámara de Diputados, habiendo merecido la aprobación del H. Congreso de la Unión. Así, todos los que participaron en la redacción y discusión de ese proyecto son responsables de él.

Las reformas al Código Penal considero que fueron necesarias, que coadyuvaron a desalentar la comisión de ilícitos electorales por la mejor vía, que es la de la

prevención y la disuasión, pero también hay que reconocer que existen problemas en los textos aprobados que dejan lugar a dudas o lagunas para su aplicación

Si en alguna materia del derecho el juez debe apegarse estrictamente a lo establecido por el legislador, ésa es la materia penal, cualquiera que sea su género específico. Creo que a la luz de la experiencia, y con mayor tiempo de por medio, el Poder Legislativo podría hacer una revisión detallada del capítulo de delitos electorales en el Código Penal, para perfeccionar las normas ahí contenidas.

Entre algunos de los artículos que deberán ser analizados de nueva cuenta se encuentra la fracción IX del artículo 403, que penaliza a quien el día de la elección organice la reunión y el traslado de votantes con objeto de llevarlos a votar y el 413, que suprime el beneficio de la libertad provisional para absolutamente todos los responsables de todos los tipos penales contenidos en ese capítulo de delitos electorales, sin importar su importancia o peligrosidad.

Retomando el informe de la Delegación conjunta de Carter Center International Republican Institute y National Democratic Institute for International Affairs, este propone establecer normas para una mayor y balanceada cobertura de los medios de comunicación al proceso electoral, así como un sistema que no cancele el derecho de votar de los electores por errores en el registro de votantes. Considera de importancia el sumar esfuerzos para asegurar la futura autonomía del Instituto Federal Electoral.

En relación con el punto citado anteriormente considero que la autonomía del Instituto Federal Electoral, se logró a través de las reformas constitucionales derivadas de las conversaciones de Barcelona, al ser modificados los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41

En el párrafo octavo se decía que la organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo federales con la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos. Actualmente se confirma la idea de que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público y autónomo en cuya integración concurren esos poderes, los partidos y los ciudadanos según lo disponga la ley. Es decir, los poderes federales ya no ejercen esa función electoral sino que la ejerce un organismo público y autónomo en el cual concurren los poderes, como también concurren los partidos y los ciudadanos. Los dos poderes del Estado, de ser los titulares de la función electoral, pasaron a ser únicamente partes integrantes del órgano encargado de realizarla. Este cambio va a ser congruente con la integración mayoritaria de ciudadanos en los órganos de dirección nacional de ese organismo público y autónomo.

El segundo cambio fue que se agregó a la naturaleza del organismo la característica de independiente. Desde luego que dicho organismo es parte del Estado mexicano, pero no del gobierno, y goza de completa independencia en el ejercicio de sus funciones dentro de los marcos que la Constitución y la ley le señalan. Lo que se persiguió fue realmente que el IFE no esté subordinado al gobierno, ni a un partido político o grupo, que no dependa de alguien para que cumpla sus funciones con libertad y con legalidad.

El párrafo comentado ya enumeraba los principios rectores de la función electoral. Se suprimió el de profesionalismo porque se alegó que él ya se encuentra doblemente mencionado en el párrafo noveno. Se considera que dicha supresión no era conveniente; sin embargo, como realmente esta idea es columna vertebral del siguiente párrafo, aceptaron tal supresión. Se agregó un nuevo concepto: el de independencia, que viene a ser muy congruente con la idea de autonomía del organismo y que es realmente la finalidad que se persigue, que sea autónomo e independiente de cualquier otro órgano u organización.

7 Grupo de Visitantes Extranjeros invitados por Alianza Cívica/Observación'94

Manifiestan que el proceso electoral fue sumamente defectuoso, por las siguientes razones

- Los votantes fueron presionados por funcionarios del gobierno, sindicatos y dependencias del gobierno por el Partido Revolucionario Institucional
- El Partido Revolucionario Institucional disfrutó una abrumadora ventaja en gastos de campaña y difusión noticiosa
- Se violó el secreto del voto
- Muchos electores con credencial no aparecieron en las listas
- Irregularidades en el uso de la tinta indeleble
- Se detectó más de una irregularidad en ciudades de los estados de Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Veracruz ⁵⁰

⁵⁰ Fernández del Castillo Pérez. Op. cit., supra, nota 17, p. 212

CAPITULO III

3. CRITERIOS PARA LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES

Las pautas que siguen están basadas en un estudio realizado por el Grupo Jurídico sobre Derechos Humanos Internacionales (The International Human Rights Law Group). Como parte del estudio, el Grupo Jurídico estudió la literatura relevante en materia de elecciones y procesos democráticos, mantuvo entrevistas con personas que actuaron como observadores electorales en diferentes países y reunió informes preparados para observadores electorales al cabo de sus misiones. El Grupo Jurídico envió representantes a tres países donde estaban programadas elecciones a fin de observar las actividades de diversas misiones observadoras presentes en cada país con motivo de la elección. Finalmente, el organismo de referencia organizó una conferencia de expertos para revisar el conjunto preliminar de pautas.

El producto de toda esa labor se resumió en la obra denominada "Pautas para la Observación Internacional de Elecciones"⁵¹. Esa obra, revisada, ofrece un detallado conjunto de recomendaciones para la organización de una misión observadora de elecciones y suministran criterios para evaluar un proceso electoral. Sin embargo como cada elección es distinta, las recomendaciones incluidas en las Pautas deben ser modificadas, cuando sea necesario para cumplir con los objetivos específicos de la organización o el gobierno que envía la misión.

⁵¹ GARBER, Larry "Pautas para la Observación Internacional de Elecciones", Washington D.C. El Grupo Jurídico sobre Derechos Humanos Internacionales, Mc Gregor and Werner, Inc, 1986, p. 132.

Los criterios fueron trazados para su empleo por parte de organizaciones y gobiernos deseosos de realizar una evaluación objetiva de un proceso electoral. Como ocurre en el caso de las misiones investigadoras de otras características, la composición y metodología de una misión observadora electoral constituyen factores significativos para asegurar su éxito.

Es un hecho que, a menos que exista un mínimo de acuerdo y preparación entre los observadores sobre el tipo de labor que han realizado, su visita al lugar no pasa de ser una mera actividad social. Para que los participantes puedan cumplir cabalmente con su misión, es necesario que lleven a cabo un análisis sistemático y una labor de grupo con fines comunes y específicos. En este sentido las pautas para la Observación Internacional de Elecciones constituyen un valiosísimo esfuerzo orientado a impulsar la organización de estas misiones y a consolidar su labor.

3.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Se debe considerar, en primer término, si existe justificación para el envío de una misión observadora de elecciones. Por ejemplo, se debe estudiar si es necesario asegurar la integridad del proceso electoral o evaluar la situación general de los derechos humanos.

Normalmente, dado que existen recursos limitados, resulta indispensable seleccionar cuál de las elecciones debe observarse. Se preferirán aquellas elecciones en las cuales exista solicitud por parte del país huésped, asimismo, aquellas donde se hubiesen estado controlando previamente los acontecimientos políticos, siempre será interesante la elección que represente una transición de un régimen colonial o de un gobierno autoritario a un régimen democrático; o aquella elección en un país con precedentes de fraude o manipulación del proceso electoral o de serias denuncias de violaciones de derechos humanos y que, por consiguiente, se discuta la legitimidad de la elección.

3.2 LA ORGANIZACIÓN DE UNA MISIÓN

La organización que auspicia el envío de una misión observadora debe preparar los términos de referencia para tal misión. Estos deben incluir una explicación de los objetivos de la organización al despachar tal misión y deben ser lo suficientemente específicos para proporcionar orientación a los observadores, pero también lo suficientemente flexibles para permitirles manejar circunstancias imprevistas.

Los términos de referencia no deben redactarse prejuiciosamente o requiriendo respuestas absolutas, como: ¿Las elecciones fueron libres y limpias?, pues una elección puede no ser limpia en ciertos aspectos, pero no obstante puede representar un avance positivo hacia el respeto al derecho a la participación popular en el gobierno de un país.

Debe comprender por lo menos dos observadores con el objeto de equilibrar prejuicios y para proporcionar a cada observador una sensación de seguridad y compañía en un país extraño. Una misión más numerosa permite la inclusión de expertos en áreas específicas; además, abre la posibilidad de que se logren entrevistas con un espectro más amplio de personas en el país huésped, así como una mejor cobertura de los lugares de votación el día de la elección y una mayor difusión de las conclusiones de la misión.

Es relevante para la determinación del tamaño de una misión, las dimensiones del país a visitar, su población, el objetivo de su misión, el número y distribución de los lugares de votación, en especial, la disponibilidad de financiamiento.

Es importante que cuando una misión se componga de más de tres observadores, se designe un director

También es importante mencionar que los principales factores a considerar en la selección de observadores son, por un lado, su reputación de independencia, imparcialidad y objetividad, así como su capacidad para hablar el idioma del país huésped y los conocimientos que de él tenga

Por el otro lado, importa mucho su capacidad técnica, es decir, su comprensión y aplicación de leyes electorales, el conocimiento y comprensión de las normas internacionales de derechos humanos, su experiencia en administración electoral y en política, así como la participación previa en misiones investigadoras, la capacidad para llevar adelante una investigación de hechos y su capacidad para informar hallazgos.

Además, es preferible una misión que incluya personas procedentes de distintos países, de diferentes razas y grupos étnicos y de ambos sexos y que, por supuesto, no están involucradas en la preparación o diseño de un sistema electoral porque su objetividad puede ser puesta en tela de juicio.

Tampoco podemos dejar de mencionar que aun cuando algunas veces resulta imprescindible el financiamiento del país huésped, lo mejor es obtener recursos de una fuente situada fuera de éste, por razones de imparcialidad.

Esta pauta reconoce que normalmente es difícil asegurar financiamiento ajeno al país huésped y que diversos sectores en éste poseen a menudo motivos fundados para patrocinar observadores extranjeros independientes. Por ejemplo, un partido opositor que

participa en una elección, puede temer la manipulación del proceso por parte del partido en el poder y considerar que la presencia de observadores extranjeros desbaratar tal manipulación.

En un evento de tal naturaleza, en la medida que los observadores sean independientes y confiables, no debe excluirse el empleo de fondos u otro tipo de asistencia prevista por organizaciones del país huésped.

3.3 APOYO Y ASESORÍA TÉCNICA PROPORCIONADA POR LA MISIÓN DE LA ONU A GRUPOS DE OBSERVADORES ELECTORALES

Con el objeto de colaborar en el programa de observación de las elecciones federales de 1994, el presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral invitó a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En respuesta a la invitación, la ONU envió una misión cuyo campo de trabajo se enfocaba a dos puntos:

- a) Proporcionar asistencia técnica a los grupos de observación, y
- b) Enviar una misión que comprendía un equipo técnico -denominado ETONU- la cual tenía como propósitos, entre otros, asesorar a las agrupaciones de observadores nacionales y, con base en un análisis, financiarlos parcialmente.

El primer paso que coadyuvó a la materialización del proyecto fue la visita al Instituto por parte del director de la Unidad de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas, C. Horacio Boneo y el C. Nguyen Dong, oficial de la Unidad de Asistencia Electoral. Así dió inicio la coordinación con la ONU. El encuentro se efectuó durante el 25 y 26 de abril de 1994.

De este encuentro surgió la iniciativa para que se iniciara un programa de colaboración entre el Instituto Federal Electoral y dicha organización, en dos niveles

1) La realización de un programa para asistencia técnica a grupos nacionales de observación electoral.

2) La elaboración de un informe sobre el Sistema Electoral Mexicano, realizado por un grupo de expertos.

A fin de recibir asistencia técnica y financiera, las agrupaciones deberían cumplir con requisitos definidos por la ETONU, tales como reunir condiciones esenciales de imparcialidad, pluralismo, profesionalismo y transparencia, privar en ellos el espíritu de búsqueda de corrección de los problemas detectados, cuando ello fuera posible, antes de proceder a la formulación de denuncias. Se esperaba de las agrupaciones un alto grado de profesionalismo, en cuatro aspectos de particular relevancia:

a) Las actividades de observación deberían cubrir el proceso electoral en su integridad y no limitarse a la jornada electoral;

b) Las agrupaciones deberían cubrir adecuadamente todo el territorio nacional, es decir, dar una cobertura representativa que permitiera extraer conclusiones de carácter general sobre la evolución del proceso.

c) La objetividad debería prevalecer en la recolección e interpretación de datos y dimensionar las irregularidades a partir de los hechos, y

d) El observador no debería limitarse a señalar los errores de la autoridad electoral, sino también sus aciertos y la corrección de irregularidades.

El ETONU, tuvo la tarea primordial de prestar apoyo técnico a las organizaciones civiles mediante el siguiente método. primero realizó entrevistas con los dirigentes para determinar su capacidad de organización y precisar el tipo de apoyo que requerían para una adecuada observación electoral. El grado de apoyo financiero dependió de las características de las asociaciones y los recursos disponibles en el fideicomiso para observación electoral de la ONU, a través del cual se financió la operación.

Una vez definida esa capacidad se abrió un primer periodo de acercamientos entre la ETONU y las agrupaciones para desarrollar conjuntamente un plan operativo detallado. En este periodo, según la capacidad financiera del fideicomiso para observación electoral y las contribuciones voluntarias al mismo, se otorgó apoyo material para facilitar la organización inicial de la agrupación. En el caso de las asociaciones que reunían las condiciones para ejecutar una observación electoral global, la asistencia financiera fue integral en el caso de las asociaciones de menores dimensiones y con capacidad de cobertura parcial, el apoyo fue más limitado. No obstante, la ayuda financiera no podía rebasar el 15 o 20 por ciento del presupuesto total para la observación previsto por la agrupación de acuerdo a los reglamentos establecidos por el fideicomiso para la observación electoral de la ONU.

La ETONU contó con asesores asignados en cada entidad federativa, quienes otorgaron apoyo técnico a las organizaciones locales. Como resultado del primer acercamiento llevada a cabo entre 14 organizaciones no gubernamentales mexicanas de observación electoral y el Equipo de Asistencia Técnica de Naciones Unidas, se conformó un grupo de 43 expertos en la materia.

El equipo de expertos fue coordinado por el C. Nguyen Dong y ocho especialistas en las materias de educación cívica, observación de medios masivos, relaciones

con las organizaciones, encuestas de opinión, logística, operaciones y legislación electoral; además de 34 coordinadores regionales distribuidos en todas las entidades federativas del país.

Los programas de capacitación empleados por el equipo de expertos tuvieron como finalidad otorgar los instrumentos técnicos, organizacionales y operativos básicos para que las organizaciones nacionales obtuvieran una observación confiable y profesional, de acuerdo a los estándares internacionalmente aceptados.

Las principales ideas de capacitación donde se concentró la asesoría fueron las siguientes:

- Logística y operaciones sobre la observación electoral
- Metodología de la observación electoral.
- Educación cívica y el votante (experiencia en otros países)
- Metodología para un análisis de la cobertura de las elecciones por los medios de comunicación.
- Procedimientos administrativos
- El sistema electoral mexicano.
- Implementación de las reformas electorales.
- Programas de capacitación y procedimientos de acreditación del Instituto Federal Electoral.
- Presentación por la ONG's de sus planes de observación

Las organizaciones nacionales que recibieron capacitación del equipo de expertos de la Organización de las Naciones Unidas se caracterizaron por pertenecer a la más amplia pluralidad ideológica y política. Dichas organizaciones como anteriormente señalamos fueron

- Alianza Cívica-Observación 94

- Asociación Cultural Gran Logia Valle de México
- Asociación Nacional Cívica Femenina.
- Central Reivindicatoria de Acción Social
- Centro Cívico de Solidaridad
- Centro de Estudios y Promoción Social.
- Club de Rotarios de la Ciudad de México
- Colegio Nacional de Licenciados en Administración
- Comisión Mexicana de Derechos Humanos
- Confederación Patronal de la República Mexicana
- Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo.
- Frente Mexicano Pro-Derechos Humanos.
- Fundación para la Democracia
- Instituto de Estudios para la Transmisión Democrática.
- Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio.
- Presencia Ciudadana.⁴²

⁴² Instituto Federal Electoral, Op. Cit., supra, nota 1. p. 78

3.4 ACTIVIDADES PREVIAS A LA PARTIDA.

En la mayoría de los casos, la organización patrocinadora debe notificar al gobierno huésped sobre sus planes de enviar una misión observadora de elecciones. Debe solicitarse la ayuda al gobierno huésped para facilitar las entrevistas con funcionarios oficiales y obtener credenciales, a menos que tal solicitud se considere inapropiada.

Cuando no se revele al país huésped el propósito de la misión, la organización patrocinadora debe informar claramente a los observadores de esta circunstancia.

La organización patrocinadora debe asegurar que los observadores comprendan los objetivos de la misión y los métodos que espera se utilicen para alcanzar dichos objetivos, los observadores deberán ser provistos del material necesario. En especial, la información relativa a la historia del país Huésped, la situación política presente y un análisis del proceso electoral.

Cuando sea apropiado, alguno de los observadores o todos, deben procurar entrevistarse con un representante de la embajada del país huésped, un representante del ministerio o secretaria de relaciones exteriores en el país huésped y representantes de organizaciones gubernamentales reconocidas.

3.5 LA VISITA AL PAÍS HUÉSPED

Los observadores deben llegar al país huésped por lo menos cuatro días antes de la elección, dependiendo de los aspectos que requieren investigación de acuerdo con la organización patrocinadora. Cuando sea posible, por lo menos uno de los observadores debe permanecer en el país huésped hasta que se conozcan los resultados. Para determinar la duración de la visita deben considerarse los siguientes elementos: los objetivos de la organización patrocinadora; las relaciones previas de los observadores con el país huésped; el tamaño de la delegación; la disponibilidad de observadores calificados para una visita más que corta y la disponibilidad de recursos.

Los observadores deberán anunciar su presencia inmediatamente después de su llegada, ya sea a través de una conferencia de prensa o de un comunicado.

Los analistas deben reunirse con una muestra representativa de los participantes en el proceso electoral del país huésped

Son especialmente relevantes las entrevistas con funcionarios oficiales; dirigentes de partidos y candidatos, miembros de los organismos electorales y representantes de las principales organizaciones sociales, tales como sindicatos, agrupaciones profesionales, grupos de derechos humanos y organizaciones religiosas y técnicas. Deben analizarse los medios de información locales y la situación en provincia, pero siempre tratando de que las entrevistas aseguren la imparcialidad y objetividad de las respuestas

Como es prácticamente imposible que los observadores puedan visitar todas las regiones del país, ya sea antes del día de votación o en su transcurso, el acto de compartir información es crucial

Antes de la elección debe trazarse un plan detallado para coordinar las visitas a los distintos lugares de votación. Se debe intentar la visita del mayor número de lugares de votación durante el día de elección. Es de particular importancia la presencia de observadores el día de la votación y cómputo de votos. Estos no deben interferir en la votación aunque observen problemas serios durante el proceso, a menos que las autoridades locales les soliciten específicamente su asistencia. Esto es discutible pues tal labor los haría partes del proceso electoral y no simples observadores que es la naturaleza de su función.

3.6 EVALUACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

Los observadores deben tener en cuenta las disposiciones de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos acerca de la participación popular en elecciones libres y genuinas, tal como las interpretan las organizaciones internacionales de importancia.

Sin embargo, deben respetar el derecho y los procedimientos electorales específicos del país huésped, que reflejan el desarrollo histórico del país o problemas particulares que éste enfrenta.⁵³

⁵³ NOHLEN, Pieter. "Acciones y Democracia en América Latina". Memoria del primer curso anual interamericano de elecciones. San José Costa Rica. 1988.

Los procedimientos elaborados en un país para prevenir el fraude pueden parecer extraños o innecesarios para los observadores no familiarizados con los procedimientos específicos

Los observadores deben aplicar las leyes y las prácticas de un país tal como son, sin criticar las opciones específicas de ese país, salvo que ellas sean contrarias a estándares internacionales explícitos o resulten abiertamente injustas para un sector de la población.

Lo más importante es determinar si las imperfecciones en un proceso electoral han frustrado la voluntad de la ciudadanía. Aun cuando la conclusión sea favorable, la misión deberá informar acerca de las imperfecciones del proceso electoral.

Cuando los observadores se enfrenten con alegatos contradictorios en torno a aspectos capaces de influir en las conclusiones finales de la misión, deberán llevar a cabo, si es posible, una investigación independiente. Mientras se desarrolla, los observadores pueden informar sobre los alegatos, pero no deben anunciar conclusión alguna, hasta que termine la investigación.

Frecuentemente los procesos electorales contienen algún elemento irregular, por lo que puede resultar imposible emitir juicios que sean totalmente estrictos. No obstante, los observadores deben producir algunas conclusiones, se sugiere que se diga si el proceso permite a los ciudadanos de un país escoger efectivamente a sus dirigentes.

CONDICIONES PARA QUE SE LLEVE A CABO UNA ELECCIÓN:

1) - Inexistencia de limitaciones irrazonables a la posibilidad de un ciudadano de participar en un proceso político, incluyendo el derecho al voto secreto y a ser electo y el respeto por los derechos de libertad de expresión, libertad de asociación y libertad de reunión durante un periodo adecuado para que las organizaciones políticas y las campañas electorales puedan informar a los ciudadanos acerca de los candidatos y sus postulados

2) - Para una elección libre y limpia es necesario también que se respete la integridad del proceso de votación, incluyendo el hecho de que al candidato o partido que reciba la proporción de sufragios prevista por la ley se le permita asumir el poder

Tradicionalmente se ha considerado aceptable la imposición de limitaciones al derecho del ciudadano a votar. La edad mínima y la negación del derecho a votar a los delincuentes convictos, los miembros de las fuerzas armadas y los no residentes. Sin embargo, los observadores deben verificar, en un país donde las leyes electorales hayan sido modificadas frecuentemente, si cualquier limitación razonable está siendo utilizada con fines partidistas.

Los observadores deben tomar en cuenta si la elección abrirá paso a una transferencia del poder si el proceso no lo permite, aunque la elección se lleve a cabo limpiamente, el proceso no demuestra respeto por el derecho del pueblo a participar en su propio gobierno.

3.7 DIFUSIÓN DE LAS CONCLUSIONES DE UNA MISIÓN

El anuncio de las conclusiones de una misión observadora debe efectuarse tras consultas con las organizaciones patrocinadora, a menos que los observadores hayan sido autorizados a difundir sus conclusiones sin consulta previa. Los observadores deben emitir rápidamente una declaración pública cuando con ello puedan desbaratar intentos de las autoridades de manipular el proceso electoral o si con ello desalientan cuestionamientos infundados sobre la validez de los resultados electorales.

Salvo indicación en contrario de la organización patrocinadora, debe prepararse un informe escrito al término de una misión observadora, con los datos de referencia importantes, y en especial, los resultados de la elección y una evaluación del proceso electoral. Es también conveniente anunciar la evaluación realizada a través de un comunicado de prensa, o de una conferencia de prensa, o el testimonio ante un órgano legislativo, una conferencia en un foro público y la presentación de un artículo para su publicación en algún periódico.

El informe debe difundirse entre los gobiernos interesados, legisladores, organizaciones internacionales, organizaciones locales no gubernamentales, académicos e investigadores.

Las organizaciones patrocinadoras deben continuar evaluando la situación en el país huésped, para asegurar que las personas entrevistadas no sean sometidas a malos tratos, pero sobre todo para determinar si se respetan los resultados electorales.

CAPITULO IV

4. MARCO CONSTITUCIONAL MEXICANO, PRINCIPIO DE SOBERANÍA NACIONAL

Como señala Tena Ramírez, el concepto de soberanía ha sido, desde el siglo XV hasta nuestros días, uno de los temas más debatidos del Derecho Público; al paso del tiempo, la palabra soberanía ha llegado a comprender dentro de su ámbito los más disímiles y contradictorios significados.⁵⁴ Nuestro propósito es referirnos al concepto que hace suyo nuestra Constitución.

De los problemas que suscita el concepto de soberanía, dos son los que interesan particularmente a nuestro estudio: el relativo al titular de la soberanía y el del ejercicio jurídico del poder soberano. Ambos están íntimamente ligados entre sí.

La evolución histórica de la soberanía culminó al localizar al Estado como titular del poder soberano, con el fin de esquivar de este modo la peligrosa consecuencia a que llegó la doctrina revolucionaria cuando trasladó al pueblo el absolutismo del príncipe. El Estado, como personificación jurídica de la nación, es susceptible de organizarse jurídicamente. Mas como el Estado es una ficción, cabe preguntarse quién ejerce de hecho la soberanía. Toda la doctrina europea moderna insiste en que el sujeto de la soberanía es el Estado, pero fatalmente llega a la

⁵⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe "Derecho Constitucional Mexicano", México, Ed. Porrúa, 1991, pág. 1.

consecuencia de que tal poder tiene que ser ejercido por los órganos. El Estado, sujeto y titular de la soberanía, por no ser sino una persona moral, una ficción jurídica, es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas, una o varias, que quieran y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía, al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de esta soberanía. Este titular es el órgano u órganos en quienes se deposita el ejercicio actual y permanente del poder supremo, es decir, los gobernantes. Es decir, es la nación la que da vida al Estado al hacer delegación de su soberanía en los gobernantes que instituyen en su Constitución. Así se tiende a identificar soberanía, poder público, poder del Estado, autoridad política, todas esas expresiones, desde este punto de vista llegarían a ser sinónimas.

Por cuanto deposita el poder soberano ficticiamente en el Estado y realmente en los órganos o en los gobernantes, la doctrina europea ha fracasado. La doctrina norteamericana, instituye de soberanía a los gobernantes y se la reconoce originariamente en la voluntad del pueblo, externado por escrito en el documento llamado Constitución. Con base en lo anterior diremos que en el sistema americano no tiene cabida la soberanía del órgano, de los gobernantes o del Estado, porque ni los poderes federales, ni los poderes de los Estados, ni, en suma ninguna persona física o entidad moral que desempeña funciones de gobierno puede entenderse, en este sistema, como jurídicamente ilimitada. La autolimitación, la capacidad para determinarse de un modo autónomo jurídicamente, que para la doctrina europea constituye la característica esencial de la soberanía, no puede ubicarse nunca en los poderes del Estado dentro del sistema americano, porque esos poderes obran en ejercicio de facultades recibidas, expresas y, por todo ello, limitadas. Este principio será la base de nuestro estudio.

Continúa señalando el maestro Tena Ramírez,⁵⁵ que dentro del sistema americano, el único titular de la soberanía es el pueblo o la nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que -como materia estrictamente constitucional- consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades (los derechos públicos de la persona que nuestra Constitución llama garantías individuales). El acto de emitir la Constitución significa para el pueblo que la emite un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no está determinado por determinantes jurídicos, extrínsecos a la voluntad del propio pueblo. En los regímenes que, como el nuestro, no toleran la apelación directa al pueblo, el acto de autodeterminación representa la única oportunidad de que el titular de la soberanía la ejerza en toda su pureza e integridad.

De esta suerte los poderes públicos creados por la Constitución, no son soberanos. No lo son en su mecanismo interno, porque la autoridad está fragmentada (por virtud de la división de poderes) entre los diversos órganos, cada uno de los cuales no tiene sino la dosis y la clase de autoridad que le atribuyó la Constitución; ni lo son tampoco en relación con los individuos, en cuyo beneficio la Constitución erige un valladar que no puede salvar arbitrariamente el poder público. A tales órganos no les es aplicable, por lo tanto, el atributo de poder soberano que la doctrina europea coloca en el órgano a través de la ficción del Estado. Ni siquiera es propio hablar de una delegación parcial y limitada de la soberanía, repartido entre los órganos, porque es este sistema, y hasta ahora, soberanía y límite jurídico son términos incompatibles.

⁵⁵ Idem., p. 4.

El pueblo, a su vez, titular originario de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano. Mientras la Constitución exista, ella vincula jurídicamente, no sólo a los órganos, sino también al poder que los creó. La potestad misma de alterar la Constitución (facultad latente de la soberanía), sólo cabe ejercerla por cauces jurídicos. La ruptura del orden constitucional es lo único que, en ciertos casos y bajo determinadas condiciones, permite que aflore en su estado originario la soberanía.

Lo expuesto nos lleva a la conclusión de que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.

Así es como la supremacía de la Constitución responde, no sólo a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. La supremacía dice la calidad de suprema, que por ser emanación de la más alta fuente de autoridad corresponde a la Constitución: en tanto que primacía denota el primer lugar que entre todas las leyes ocupa la Constitución.

Desde la cúspide de la Constitución, que está en el vértice de la pirámide jurídica, el principio de legalidad fluye a los poderes públicos y se transmite a los agentes de la autoridad, impregnándolo todo de seguridad jurídica, que no es otra cosa sino constitucionalidad.

Nuestra Constitución actual es obra de una asamblea constituyente ad hoc, como fue la que se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1917, y la cual creó y organizó, en la Constitución por ella expedida, a los poderes constituidos, dotados de facultades expresas y por ende limitadas, e instituyó frente al poder de las autoridades ciertos derechos de la persona. Una vez que el Constituyente de Querétaro cumplió su cometido al dar la Constitución, desapareció

como tal y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos, dentro de sus facultades. Hay pues, en nuestro régimen una distinción exacta entre el poder que confiere las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades, lo que significa que nuestra Constitución adoptó en este punto el sistema norteamericano

La supremacía de la Constitución federal sobre las leyes del congreso de la unión y sobre los tratados consta en el artículo 133, cuya primera parte dispone:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión"

Aunque la expresión literal del texto autoriza a pensar a primera vista que no es sólo la Constitución la Ley Suprema, sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, despréndese sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema deben emanar de aquélla, esto es, deben tener su fuente en la Constitución, lo mismo en cuanto a los tratados, que necesitan estar de acuerdo con la Constitución. Se alude así al principio de subordinación de los actos legislativos respecto a la norma fundamental

Cuando nuestra Constitución dice en el primer párrafo del artículo 39 que

"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el Pueblo", asienta una verdad parcial, ya que esa soberanía se ejerció mediante el Congreso Constituyente que dió la Constitución, la cual es desde entonces expresión única de la soberanía

El poder que está por encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas. Por ello la competencia de los Estados miembros de la Federación, para gobernarse por sí mismo dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución federal, no es soberanía. Los Estados no tienen sino una potestad relativa, por acotada, de autodeterminación. Llamemos, pues, soberanía a la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema, que tiene una nación, y autonomía a la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación.

PRINCIPIO DE SOBERANÍA EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL MEXICANO

La Constitución que nos rige hoy en día es producto de una asamblea constituyente que ex profeso se reunió en la ciudad de Querétaro en el año de 1917

A través de ella, el Constituyente creó y organizó a los poderes constituidos y los dotó de facultades expresas y por ello limitadas, y reconoció frente al poder de las autoridades ciertos derechos inherentes a la persona

Una vez que el Constituyente de Querétaro cumplió su cometido al expedir la Constitución, desapareció como tal y en su lugar empezaron a actuar los poderes constituidos, dentro de sus facultades, como se ha comentado.

De lo antes dicho, se comprende que en nuestro régimen hay una exacta separación entre el poder que confiere las facultades de mando y los poderes que ejercitan esas facultades, lo que conlleva a concluir, ineludiblemente, que nuestra Constitución adoptó en este aspecto el sistema norteamericano.

A pesar de que dicho principio fue acogido por el Constituyente, quiso dejarlo plasmado en su obra. Este es el sentido del texto de los artículos 39, 40 y 41 que, sin embargo deben ser analizados meticulosamente.

"Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"

"Artículo 41 El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"

En relación con el primer precepto, no hay duda de que se alude al sentido expresado; sólo falta completar la idea para expresar que esa soberanía se ejerció a través del Congreso Constituyente que emitió la Constitución, la cual es, a partir de entonces, expresión única de dicha soberanía

Por lo que toca al segundo precepto, es obvio que el Constituyente confundió los términos soberanía y autonomía

En efecto, cuando el Constituyente señala que la Federación está compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, está cometiendo un error, el cual se evidencia inmediatamente después, en el artículo 41, al establecer que las Constituciones de los Estados no podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal; luego entonces, si los Estados están sujetos a dicho Pacto, ya no son soberanos, pues como se vio, lo soberano, por antonomasia, no admite otro poder por encima de él

Finalmente, en el artículo 41, pareciese que el Constituyente se desvincula del concepto de soberanía desarrollado en Norteamérica y se apega al sistema europeo, en el cual la soberanía se ejerce por los órganos o sus titulares, sin embargo, ello no es posible pues trastocaría todo el sistema organizado por el propio Constituyente

En realidad, dicho precepto se estableció pensando en la Constitución americana. De acuerdo con el propio sistema constitucional mexicano, los poderes constituidos no "ejercen la soberanía", ejercen un mandato o un cargo, lo cual es muy distinto. El origen popular de toda autoridad pública (soberanía popular) y el monopolio de esa autoridad por el Estado (soberanía del Estado), han permitido a este país llegar a la sustancia de su organización política, que consiste, a juicio del maestro Tena Ramírez,⁵⁶ en la superioridad sobre todos y cada uno de los órganos de poder de la ley que los crea y los dota de competencia.

4.1 PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

En el artículo 133 de la Constitución se establece el principio de Supremacía Constitucional, al expresarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, son la Ley Suprema de toda la Unión

⁵⁶ Idem., p. 18.

El artículo 128 de la Constitución, establece la obligación de todo funcionario público, antes de tomar posesión de su encargo, de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, lo cual conlleva a pensar que es obligación de los funcionarios públicos, respetar la supremacía de la Constitución

ORIGEN DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

El pueblo, como titular originario de la soberanía, hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado, para lo cual expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que previó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con su respectiva competencia y reservó para los individuos una serie de derechos políticos (que en México se denominan garantías individuales), que las autoridades no podían transgredir.

La emisión de la Constitución significa para el pueblo que la emite un acto de autodeterminación plena y auténtica que no está determinado por elementos jurídicos, ajenos a la voluntad del propio pueblo

En este orden de ideas, cabe agregar que el pueblo, titular de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano. La voz del pueblo sólo puede oírse cuando se expresa en las épocas y condiciones que él mismo ha prescrito y señalado en la Constitución. La potestad de alterar la Carta, que está latente, sólo puede ejercerla por vías jurídicas. La ruptura del orden constitucional es lo único que, en determinadas circunstancias, permite que aflore en su estado originario la soberanía

Lo expuesto lleva a Tena a la conclusión de que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan

En realidad Kelsen es el padre de dicha teoría cuando señala

"Sólo un orden normativo puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer. El poder físico, que es un fenómeno natural, nunca puede ser soberano en el sentido propio del término"

Así la Constitución es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades. Desde la cúspide de la Constitución, que está en el vértice de la pirámide jurídica, el principio de legalidad fluye a los poderes públicos y se trasmite a los agentes de la autoridad impregnándolo todo de seguridad jurídica, que no es otra cosa sino constitucionalidad ⁵⁷

Kelsen ha definido el principio de legalidad.

"Un individuo que no funciona como órgano del Estado puede hacer todo aquello que no está prohibido por el orden jurídico, en tanto que el Estado, ésto es, el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar Desde

⁵⁷ Idem.

el punto de vista de la técnica jurídica es superfluo prohibir cualquier cosa a un órgano del Estado pues basta con no autorizarlo a hacerla"⁵⁸

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho:

AUTORIDADES Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite

Quinta época:

Tomo XII, pág. 14 Velasco W. María Félix.

Tomo XIII, pág. 514. Caraveo Guadalupe.

Tomo XIV, pág. 555 Parra Lorenzo y Ccag

Tomo XV, pág. 219 Cárdenas Francisco V

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. FACULTADES DE LAS Las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes, y cuando dictan alguna determinación que no está debidamente fundada y motivada en alguna ley, debe estimarse que es violatoria de las garantías consignadas en el artículo 16 Constitucional. Quinta época. Tomo XXIX, pág. 669. Olivares Amado

Apéndice 1917-1985. Jurisprudencia común a las Salas, pág. 114. Tesis 68.

RELACIÓN ENTRE EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LOS TRATADOS

Si un tratado fue suscrito por el Ejecutivo de la Unión con la aprobación del Senado, dicho Tratado es parte de la Ley Suprema de México, siempre que esté de acuerdo con la Constitución.

⁵⁸ KELSEN, Hans "Teoría General del Derecho y del Estado" México, 1949 Citado por Tena Ramírez, Op. cit., supra, nota, 35, p. 404

Es importante destacar que el artículo 133, ya comentado, establece como condición para que el tratado internacional sea parte integrante de la Ley Suprema, el que esté de acuerdo con la propia Constitución, lo que hace necesario el análisis de las cláusulas del mismo frente a las contenidas en la Constitución

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene el criterio de que los tratados que estén en oposición al texto Constitucional, o que no estén de acuerdo con el mismo, no tienen validez jurídica. En otras palabras, como lo dice el maestro Góngora Pimentel⁵⁹, a pesar de que el Presidente de la República celebre un tratado con el gobierno extranjero, con aprobación del Senado mexicano y se publique en el Diario Oficial de la Federación, si todo el texto o parte del mismo contradicen la norma constitucional, no tendrá validez.

Este es el criterio de la Suprema Corte de Justicia:

"Los estudiosos de nuestra Constitución, sostienen, invariablemente, que la misma Ley Suprema no fija la materia sobre lo cual deben versar los tratados y convenciones que celebra el Gobierno de la República, pero en lo que también están de acuerdo, es que la locución, y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, se refiere, a que las convenciones y tratados celebrados, no estén en pugna con los preceptos de la misma. Es pues evidente, que todo tratado o convenio celebrado por el Presidente de la República, así esté

⁵⁹ GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. Ensayo publicado en la revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1989 pág. 77

aprobado por el Senado, pero que contradiga o esté en oposición con los preceptos de la Constitución en los puntos o actos en que esto acontezca, no debe tener eficacia jurídica”

Tomo XCVI, Quinta época, Vera José Antonio, 11 de junio de 1948.
unanimidad de votos, página 1639, amparo penal en revisión 7798

La tendencia moderna es contraria, al criterio de la corte descrito con antelación, ya que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, se pronuncia a favor de la primacía de los tratados sobre las leyes emanadas de la Constitución

Con base en la tendencia indicada, quizá algún día nuestro Constituyente Permanente evolucione de la tesis de la Supremacía Constitucional y establezca el principio de supremacía del orden jurídico internacional, pero por el momento, ello no es posible, pues no están dadas las bases necesarias de desarrollo jurídico

4.2 FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN MATERIA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Es importante analizar el artículo 89, fracción X, en el cual se establecen las facultades y obligaciones del Presidente de la República en materia de política internacional:

"Artículo 89 Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes.

X Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales."

Es importante estudiar dos principios normativos que debe tomar en cuenta el Ejecutivo Federal. El principio de autodeterminación de los pueblos y el principio de no intervención.

PRINCIPIO DE AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

Este principio tiene como fundamento la Carta de las Naciones Unidas, que fija entre las metas de la organización el desarrollo de las relaciones amistosas entre las naciones, fundadas en el respeto del principio de la igualdad de los derechos de los pueblos y de su derecho para disponer de sí mismos

Este principio deriva a su vez del principio de las nacionalidades entendido bajo forma de nacionalización subjetiva de carácter voluntarista

El principio de autodeterminación no es más que el derecho de los pueblos para disponer de sí mismos

PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN

El principio de no intervención, considerado durante mucho tiempo como autónomo y, por lo demás, muy a menudo violado, se inscribe, en nuestros días, en el marco más amplio del principio general de la coexistencia pacífica, y convertido, desde hace algunos años, en el principio fundamental de las relaciones internacionales⁶⁰

Este principio es esencialmente de orden político. Por este motivo su aplicación práctica es muy difícil. La historia de las relaciones internacionales muestra que los casos de intervención son muchos más frecuentes que las hipótesis de no intervención⁶¹

En el mundo antiguo prevalecía el derecho de la guerra como hoy pretende imperar el de la paz.

La mayoría de los grandes internacionalistas están de acuerdo en que el principio de la no intervención nace con Grocio, quien fué el primer autor que se opuso tenazmente a la intervención. Autores clásicos como Wolff sostuvieron el principio de la no intervención es el no

⁶⁰ FABELA, Isidro "Intervención" México, UNAM 1958, p. 13

⁶¹ Idem.

inmiscuirse en los asuntos internos de otros Estados en cualquier forma que sea es oponerse a la libertad natural de la nación, la cual es, en su ejercicio independiente de la voluntad de las otras.⁶²

LA SOBERANÍA Y LA NO INTERVENCIÓN

En el ámbito interno de los Estados, sus respectivos gobiernos son soberanos. Ello significa que los representantes gubernamentales de otros países carecen de la potestad de crear normas jurídicas internas en otro país diferente al suyo. Por tanto, como una manifestación de la soberanía de los Estados, se ha proclamado el deber de no intervención en los asuntos internos que son de la incumbencia exclusiva de cada Estado soberano.

Por tanto, como una manifestación de soberanía que los demás Estados no pretendan influir la libre manifestación de voluntad de los Estados soberanos al crear la norma jurídica internacional

La Soberanía externa se caracteriza por la aptitud del Estado para crear normas jurídicas internacionales a través de tratados y de costumbre internacional. La voluntad creadora de las normas jurídicas le corresponde a cada Estado y debe manifestarse sin injerencias extrañas. Si se pretendiera influir del exterior en esa voluntad se afectaría la soberanía. Por tanto, es manifestación de soberanía que los demás Estados no pretendan influir la libre manifestación de voluntad de los Estados Soberanos al crear la norma jurídica internacional.

⁶² ARELLANO GARCÍA Carlos. "Primer Curso de Derecho Internacional Público". México. Ed. Porrúa, 2ª Edición, 1993, pág. 79

Es manifestación de soberanía preconizar y respetar el principio de no intervención que es un derecho del Estado soberano y un deber de los demás sujetos de la comunidad internacional, como lo señala el maestro Carlos Arellano García⁶³

Así el desenvolvimiento autónomo de cada Estado requiere la eliminación de los obstáculos externos que pretendieran frenar la evolución integral del Estado. De allí que se estime como un derecho fundamental de los Estados el de no intervenir, es decir, de un derecho a rechazar la injerencia de otros Estados en los asuntos internos o externos del Estado que repudia ese inmiscuirse en sus asuntos.

El derecho a la no intervención entraña el deber de los demás Estados a la abstención respecto de esa injerencia en los asuntos privativos de la competencia exclusiva de otro Estado.

En resumen, los estados deben conducir su política exterior, reconociendo el derecho de los pueblos para disponer de sí mismos (principio de autodeterminación), y respetando los poderes de cada estado (principio de no-intervención)

⁶³ Idem. P. 175.

4.3 PRINCIPIO DE NO INTROMISIÓN DE LOS EXTRANJEROS EN LOS ASUNTOS POLÍTICOS DEL PAÍS

El ordenamiento jurídico más antiguo que contiene una disposición relativa es el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado por Comonfort en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, en cuyo artículo 8º se decía:

"Los extranjeros no gozan de los derechos políticos propios de los nacionales ni pueden obtener beneficios eclesiásticos"

Esta disposición que sólo prohibía ejercer los derechos políticos a los extranjeros en nuestro país, no es acogida en el artículo 33 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857 y no es sino hasta el Proyecto de Reformas Constitucionales a dicha Constitución, elaborado por en la administración de Carranza, cuando se vuelve a tocar el tema en la forma siguiente:

"Art 33 . Será expulsado forzosamente el que por medio de hechos delictuosos se mezcle en los asuntos políticos del país. La ley reglamentaria determinará los demás casos de expulsión"

En Proyecto de Constitución, de Carranza de fecha 1 de diciembre de 1916 se propuso que.

"Artículo 33 Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 Tienen derecho a las garantías que otorga la sección I, título I de la presente Constitución, pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el artículo 33 de la Constitución, pero únicamente por lo que toca al punto de los extranjeros profesionistas y los perniciosos.

En estos antecedentes no se tocó específicamente el punto que nos interesa, es decir, nadie objetó la prohibición de que los extranjeros se inmiscuyeran en los asuntos políticos del país.

Sin embargo, la problemática política de México actual nos ofrece una oportunidad magnífica para tener un criterio claramente definido acerca de la injerencia de los extranjeros en los asuntos electorales del país

Esta magnífica oportunidad la encontramos en la controversia que han sostenido la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Federal Electoral, al momento de escribir estas líneas, marzo-abril de 1997, sobre la legalidad de los subsidios o recursos que ha entregado la Unión Europea a la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), para que esta academia se desempeñe como observador electoral.

La controversia se desarrolla por la negativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores a autorizar los 300.000 dólares para el proyecto de "Programa especial de educación cívica para crear las condiciones que permitan que las elecciones para gobernador del Distrito Federal sean libres y confiables", proyecto sostenido por la Academia

Por un lado hay algunos analistas que censuran la negativa de la Secretaría de Relaciones Exteriores y expresan el siguiente comentario:

"El planteamiento de la Cancillería tendría validez si se tratara de un asunto de carácter estrictamente político como pudiera ser el financiamiento a un partido, cosa además prohibida por la ley, o también si hiciera relación a un asunto que atañe de manera directa a la relación de dos gobiernos y no de una organización de cooperación de un grupo de países con una ONG, como es el caso. De hecho en los años de 1995 y 1996 la AMDH recibió ayuda directa de la Unión Europea (UE) para sus proyectos de "Educación Cívica" y no hubo ningún comentario de la Cancillería mexicana. La SER argumenta también que nunca fue enterada del proyecto a lo que la

AMDH responde que en diversas ocasiones se ha intentado acercarse a la Cancillería para explicar el contenido del mismo, pero que nunca ha logrado obtener una respuesta ⁶⁴

Por otro lado, hay analistas que aprueban la negativa señalando que las organizaciones no gubernamentales, entre ellas la Academia Mexicana de Derechos Humanos, reciben frecuentemente subsidios del extranjero que canalizan frecuentemente a los partidos políticos, haciendo un fraude a la ley, ya que aparentan ser totalmente apartidistas y están violando las disposiciones que prohíben determinadamente a los partidos recibir subsidios del extranjero ⁶⁵

Desde el punto de vista estrictamente particular del autor de ésta tesis me inclino por la primera postura considerando los siguientes argumentos

a) Hasta el momento no se ha podido comprobar fehacientemente que los partidos políticos hagan la triangulación de financiamiento exterior a través de las organizaciones no gubernamentales. Hay que recordar que en algún tiempo se mencionó, sin comprobación, que el encargado de asuntos internos del PAN recibía subsidios del extranjero, específicamente del Partido Republicano

También a título estrictamente personal el diputado independiente Luis Sánchez Aguilar ha declarado que organismos como Alianza Cívica encabezada por Sergio Aguayo, se encuentran en las nominas del Departamento de Estado de E.U.A., argumento que evidentemente dice demostrar el mencionado diputado, pero que oficialmente no ha sostenido el Gobierno Mexicano y hasta que no lo haga en este sentido el Gobierno, entonces su posición, respecto a rechazar el financiamiento de la Academia, es inconsistente

⁶⁴ VALENZUELA AGUILAR, Ruben. "La Secretaria de Relaciones Exteriores y el Instituto Federal Electoral: ¿Quién tiene la razón?". Diario El Universal, 1 abril 97, P 6

⁶⁵ Artículo 342 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 406 del Código Penal para el Distrito Federal.

Sin desviarnos de la temática directa de los observadores electorales, quiero referirme en una panorámica general, a las relaciones principales que establecen algunos organismos extranjeros, especialmente de Estados Unidos, con organizaciones no gubernamentales de México

El movimiento ecologista brinda el ejemplo más claro, pero no el único, como analizaremos más tarde. Así pues este ejemplo lo vemos reflejado en la defensa de la soberanía estadounidense incluso en lo tocante a la fijación de normas ambientales para cada comunidad o región del país.

ECOLOGISTAS.- Han logrado que el ecologismo sea ya parte de la cultura de Norteamérica y que la protección del medio ambiente ocupe la cúspide de la agenda gubernamental.

1).- Coalición Ad Hoc. Esta coalición de agrupaciones sobre todo ecologistas, parece sobresalir en la larga secuela de acción cívica. Dicha coalición la integran once organismos, dentro de los cuales predominan los de carácter ecológico, de alcance tanto regional (Arizona Toxics Information), como nacional aunque casi siempre con proyección internacional (National Wildlife Federation Friends of the Earth.U.S. Natural Resources Defense Council, National Toxics Campaign) e incluso algún organismo extranjero (Pollution Probe.Canada)⁶⁶

Todo su pronunciamiento consta de propuestas. A su vez todas éstas se encaminan a delinear las normas y los criterios que en materia de salud y ecología debieran caracterizar a un TLC distinto al oficial. Pudieran destacar las siguientes propuestas.

⁶⁶ GONZALEZ SOUZA, Luis. "México en la estrategia de Estados Unidos", México: Siglo veintiuno editores, 1993, p. 100.

- Incluir un fondo -con recursos del sector privado o fruto de una mayor ayuda gubernamental y/o de la reducción de su deuda externa- destinado a que México pueda mejorar el cumplimiento de normas ambientales.
- Condicionar la inclusión de normas relativas a la propiedad intelectual, al aseguramiento de que ellas habrán de promover un "manejo adecuado" de los productos (genéticos, biológicos) a patentar.
- Excluir de las negociaciones la propiedad sobre el petróleo de México, y condicionar cualquier inversión estadounidense en esa industria, a la aprobación de una "política de energía" adecuada en materia ecológica, por parte del Congreso de Estados Unidos.
- Incluir acuerdos sobre el uso de recursos conjuntos del agua, sin afectar su calidad y tomando en cuenta "las demandas actuales y futuras" de este líquido⁷¹

Además del requisito ecológico, hay planteamientos vinculables con el asunto de la democracia en el proceso de integración. Esta preocupación se extiende a los aspectos procesales de la democracia, como lo señala el Maestro González Souza, y que radica en la realización de audiencias públicas sobre la problemática ambiental, en todas y cada una de las naciones involucradas en el TLC⁷². Esto vale en especial para México, cuyo sistema político no se distingue, precisamente, por el debate amplio y público. Y lo que la coalición sugiere, antes que nada, es que cualquier negociación parta de una evaluación rigurosa de los efectos y las alternativas del TLC en materia ambiental.

2) -Greenpeace-USA El enfoque de Greenpeace USA, es mucho más amplio que el de la Coalición. Se trata de una organización con una presencia internacional (Si en Estados Unidos cuenta con 2 millones de miembros, a esto se agrega 4 millones de otras naciones)

⁷¹ Idem.

⁷² Idem, P 101

Al relacionar los problemas ecológicos con los de la sociedad en su conjunto, Greenpeace deja por completo atrás un enfoque puramente ecologista. Por ello se autodefine como una organización comprometida con la protección del medio ambiente y, también, con la justicia social.

Greenpeace hace mención en lo tocante con México al desequilibrio en la relación económica de Estados Unidos con México, como lo es la propuesta de que México enfrente mayores riesgos al eliminar sus barreras comerciales, que los otros países, por lo que el TLC debería incluir medidas compensatorias para México.⁶⁹

CONSUMIDORES.

De este movimiento también forma parte un sinnúmero de organizaciones, como son: Ciudadano Público y la Liga Nacional de Consumidores. El primero de ellos rechazó todo tipo de TLC y al propio Gatt. Para Ciudadano Público lo que a final de cuentas se esconde detrás del TLC oficial, igual que en la Ronda de Uruguay de del Gatt, es el empeño de las corporaciones transnacionales, como lo menciona el maestro González Souza, en uniformar las normas más bajas en lo tocante a la protección del medio ambiente, de sus consumidores y trabajadores, y por tanto al operar con las normas más bajas y no las más altas, el capital transnacional mejoraría sus ventas competitivas.⁷⁰

En relación con La Liga Nacional de Consumidores (National Consumers League) podemos decir que su principal demanda es poner en alto la explotación del trabajo infantil. Dentro de las propuestas que expusieron para el TLC fue el organizar a los niños mexicanos, la misma

⁶⁹ Idem. P. 104

⁷⁰ Idem.

protección contra la explotación infantil que ofrece la legislación estadounidense y garantizar que el TLC no provoque la explotación laboral de los niños

DERECHOS HUMANOS.

1) - Americas Watches Encargada de supervisar los Derechos Humanos en el Continente Americano Americas Watches (AW) es sólo uno de los cinco componentes de Human Rights Watch, organización con una trascendencia mundial

El diagnóstico de AW sobre México obliga a moderar cualquier optimismo respecto a los avances del Gobierno Mexicano en lo concerniente al respeto de los Derechos Humanos.⁷¹

AW parte de un reconocimiento a dichos avances. Entre éstos, la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Otros avances incluyen el desmantelamiento de redes policíacas en las carreteras de México, la promulgación de una nueva legislación que, entre otras cosas, tiende a invalidar irregularidades (en especial en la tortura) en las confesiones de los detenidos.⁷²

2) - Comité al Servicio de Amigos Americanos Si la visión de Americas Watches tiende a centrarse en los Amigos Americanos (American Friends Service Committee, (AFSC) remarca los de carácter económico, social y cultural, en especial de los trabajadores

Su enfoque parte de consideraciones sobre la problemática mundial, para luego concretar en propuestas en gran medida originales. Su propósito final tiene que ver, en un grado

⁷¹ Idem.

⁷² Idem. P 114.

poco común, con algo muy cercano a la democratización de las relaciones entre Estados Unidos y México

El AFSC proponía

- La masiva descapitalización que desde los años ochenta vive México (fuga de capitales, deuda externa y repatriación de utilidades a cargo de empresas transnacionales), lo que ha generado un subsidio mexicano a la economía estadounidense.
- El incremento de mexicanos, incluyendo niveles históricamente altos de mujeres, que emigran a Estados Unidos por razones laborales, agudizadas por la crisis económica de México.
- La consiguiente respuesta de Estados Unidos, traducible en un alarmante crecimiento de la violencia contra mexicanos, fruto de la poca o nula comprensión de las causas de la migración: la descapitalización de México, y la transnacionalización de la producción

El AFSC está convencido de que México subsidia, de tiempo atrás, a una buena franja de la economía estadounidense, a través de mano de obra barata. Básicamente ofrecida ésta, por los trabajadores de las maquiladoras y por los inmigrantes. Lo cual obedece, a final de cuentas, al subdesarrollo de México, que a su vez se recicla con su descapitalización.⁷³

A principios de siglo surgen en Estados Unidos los "tanques de pensamiento" (think tanks), expresión del desarrollo cultural. Teniendo como principal función influir en las políticas del gobierno o en su caso diseñarlas, como una forma de aconsejar al gobierno.

⁷³ Idem. P. 120.

De ahí incluso, se denominación original Lugar (Tanque) para diseñar o mejorar la estrategia de lucha (pensamiento) ¹⁴

LOS BULLDOZERS.

Fundación Heritage. Su principal objetivo es lograr hacia la época de los noventas una nueva institucionalidad gobernante, institución independiente frente al Gobierno en el aspecto de financiamiento, así sus programas se llevan a cabo por donativos del público.

Su influencia transnacional marca una afinidad con el enfoque de los Gobiernos, no solo de Estados Unidos, sino de México

Establece que ningún país es más importante para Estados Unidos que México, de ahí que, antes que nada, se busque la prosperidad económica de México

Heritage consideró que el TLC debería de satisfacer las siguientes condiciones:

- Completar la liberación de barreras comerciales, incluyendo áreas tan sensibles, y todavía muy protegidas, como la agricultura mexicana;
- Eliminar toda restricción o condicionamiento a la inversión extranjera,
- Abrir todas las áreas a la inversión extranjera, sin restricción en el porcentaje de propiedad, incluyendo los llamados sectores estratégicos de la economía mexicana: energía, servicios financieros, telecomunicaciones y transportes.

¹⁴CAROL H. WEISS "Organizations for policy analysis: Helping government think" Newbury Park, Sage publications, 1992.

- Respecto al petróleo en particular, se dice que empresas estadounidenses podrían bombear biliones de dólares para su explotación y refinanciamiento. Más aún, se exigen cambios para que extranjeros puedan comprar por lo menos una porción minoritaria de Pemex.⁷⁵

También son considerados dentro de este género la Institución Brookings, fundada en 1927, el Consejo sobre Relaciones Exteriores, fundado en 1921, así como el Comité para el Desarrollo Económico fundado en 1942.

2) - Minitanques

Podemos nombrar entre ellos al Instituto de Políticas Económicas, cuyo propósito es promover investigaciones y educación pública que ayuden a definir una nueva estrategia económica para Estados Unidos. Su principal preocupación en lo que atañe a México, son las deficiencias democráticas, llegando a sugerir el involucramiento de Estados Unidos en la vida política de México.

Otro minitanque es el denominado Instituto de Políticas Mundiales, que concretiza un proyecto específico para México (México Project).⁷⁶

Busca que Estados Unidos aproveche la coyuntura abierta por el TLC, con la finalidad de impulsar la democratización en México.

⁷⁵ González Souza, Op. Cit., Supra nota 49, p. 160.

⁷⁶ Idem, P. 199.

b) Otro argumento por el cual no comparto la opinión gubernamental es que la prohibición legal de no recibir financiamiento externo solamente se refiere a partidos políticos. Si se quiere extender dicha prohibición a las organizaciones no gubernamentales, por el riesgo de triangulación, entonces esto amerita un cambio en el COFIPE y en el Código Penal (artículo 342 del Cofipe y artículos 406 y 412 del Código Penal para el Distrito Federal), para que en dichos artículos se integre a las organizaciones no gubernamentales y a los observadores electorales.

Quienes analicen el presente trabajo de tesis podrán decir que la controversia a la que nos hemos referido es un asunto meramente coyuntural, sin embargo creemos que esta coyuntura es suficientemente importante porque el Instituto Federal Electoral está tratando de hacer valer su papel como autoridad "netamente ciudadana", encargada de vigilar la legalidad, neutralidad, objetividad, etc., del proceso electoral y esto, junto con otros precedentes sin duda marca un hito en el desarrollo del derecho electoral que tanto necesita el país

4.4 ESTUDIO LÓGICO-JURÍDICO SOBRE EL MARCO CONSTITUCIONAL MEXICANO EN RELACIÓN CON LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES.

En este punto se tocará la hipótesis de que no existe impedimento constitucional para que nuestros procesos electorales sean analizados por misiones de observación internacional de elecciones

México ha celebrado diversos tratados entre los cuales destacan, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (de carácter universal), y la Convención Americana de Derechos Humanos (de carácter hemisférico)

México sólo ha reconocido la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y no del Comité de Derechos Humanos (competencia a nivel universal), sólo se analizará la posible actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En esos Tratados México se ha comprometido a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en los mismos, sin ningún tipo de distinción

Entre los derechos que el gobierno mexicano debe respetar y garantizar, se encuentran los derechos políticos, en especial, el de votar y ser votado en elecciones periódicas y auténticas y realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

En el Tratado Americano se han creado órganos competentes para analizar la autenticidad de los procesos electorales de un Estado Parte, ya sea a instancia de particulares o de otros Estados Partes. Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene, entre otras funciones, la de formular recomendaciones, cuando lo estime pertinente, a los gobiernos de los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos a petición de parte interesada (electores o partidos)

Si se respetan y garantizan los derechos políticos y si, inclusive, se aprueban Tratados que permiten que un organismo electoral sea competente para evaluar la autenticidad de los procesos electorales donde se ejercitan aquellos derechos, no hay porque impedir que las misiones de observación internacional derivadas de aquel organismo (CIDH), puedan llegar a cumplir su función en esta nación.

Si el pueblo, titular único de la soberanía, decidió que era su voluntad configurarse como una república representativa, democrática y federal, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución, y si la democracia representativa tiene como elemento sine qua non el respeto a los derechos políticos, lógico es concluir que debe ser fomentado todo aquello que tienda a garantizar el ejercicio de tales derechos, como lo son las misiones de observación internacional de elecciones (enviadas por la CIDH), de carácter profesional y apartidista.

Por lo tanto, resultaría discutible aducir ultrajada la soberanía por la calificación que haga una misión internacional de observadores, pues esto beneficia a su pueblo, único titular de dicha soberanía

El principio de autodeterminación de los pueblos, como el derecho de los pueblos para disponer de sí mismos, se ve reflejado cuando sus gobiernos celebran convenios con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con la finalidad de consolidar, dentro del cuadro de instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre

Los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como razón de ser los atributos de la persona humana, por lo cual se justificó una protección internacional de naturaleza convencional de la que ofrece el derecho interno de los Estados del hemisferio americano

Con base en el artículo 48 de la Convención Americana, una vez admitida una petición o comunicación de un particular o de un Estado parte, puede la CIDH realizar, con conocimiento de las partes, un exámen del asunto planteado en la petición o comunicación, para la cual, si fuese necesario y conveniente, puede solicitar al Estado interesado le proporcione todas las facilidades necesarias.

Además la CIDH puede pedir a los Estados interesados cualquier información pertinente y recibir, si así lo solicita, las exposiciones verbales o escritas que presenten los involucrados. Inclusive, en casos graves y urgentes, puede realizar el organismo en cuestión una investigación previo conocimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad.

Por ejemplo, cuando se presentan elecciones notoriamente irregulares que habiendo sido desechados los recursos procedentes por los organismos competentes, los particulares acuden ante la CIDH con el fin de que el gobierno en cuestión no consuma, eventualmente, un fraude. Es obvia la gravedad y urgencia en estos casos, en los cuales la Comisión está facultada para realizar un investigación. Como sucedió con la Ley Electoral de Nuevo León, que es un ejemplo claro de discriminación contra los partidos de oposición, en virtud de que el PRI, partido del Gobierno controlaba todos los organismos electorales, por lo que los particulares tuvieron que acudir ante la CIDH con la finalidad de presentar una petición.

Aun cuando la CIDH no tiene competencia expresa para enviar misiones de observación internacional de elecciones, en forma rutinaria o de oficio, si tiene facultades en ciertos casos y previa instancia de parte, para realizar investigaciones que conduzcan al mismo resultado, es decir, al análisis de la autenticidad de los procesos electorales.

De cualquier manera, el gesto democrático de un gobierno al invitar oficialmente a las misiones de observación internacional de elecciones de la CIDH a desarrollar sus labores en un país que vive un proceso eleccionario, de ninguna forma atenta contra el principio de autodeterminación de los pueblos, pues los ciudadanos del continente americano, han optado por constituir repúblicas democráticas representativas, para lo cual es indispensable la celebración de elecciones auténticas y periódicas, características cuya existencia se facilita si son observadas por expertos internacionales, imparciales y apolíticos.

En este orden de ideas, cuando el gobierno es legítimo, tampoco se transgrede el principio de no intervención, por el hecho de que una misión de observación internacional de elecciones analice un proceso eleccionario determinado.

El principio de no intervención, exige que se respeten los poderes de cada Estado, pero cuando los pueblos americanos, como soberanos que son, deciden darle competencia a un organismo internacional para que, en forma complementaria a su derecho interno, promueva el respeto a los derechos humanos, es obvio que una de las formas para que tales poderes los respeten es a través del envío de misiones de observación internacional de sus elecciones como lo ha demostrado la experiencia americana, a la cual ya nos referimos.

En relación a los antecedentes jurídicos del artículo 33 Constitucional, y su intención de no aceptar la influencia intervencionista que se ejercía en la vida política de México, resulta congruente que, en la primera oportunidad que se dió el pueblo mexicano, tratara de evitar por todos los causes dicha intervención. Esa oportunidad la tuvo cuando el Congreso Constituyente de 1917 expidió la norma Fundamental. Sin embargo su preocupación tenía que ver con la política, es decir, con la lucha por el poder en su acepción más conocida, no con los llamados derechos políticos, en especial, el derecho a votar y ser votado, por más que estos hagan posible el acceso al poder a algunos de los electores

El origen sociopolítico que llevó a dicho Congreso a adoptar la norma en cuestión, en nada coincide con el desarrollo universal de los derechos humanos, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, que motivó a los pueblos de todo el mundo a buscar formas de protegerlos con el fin de evitar la repetición de aquella guerra

Ese desarrollo, del que México fué un importante protagonista y que lo llevó a aprobar Declaraciones y Tratados con la intención de que todos los pueblos respetaran los derechos humanos, incluyendo los políticos, también lo llevó a aceptar la existencia de organismos internacionales con competencia para formular recomendaciones a los Estados Partes para que adoptaren medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos Constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos.

Otro punto importante y que no podemos soslayar es que actualmente los medios informativos nacionales han dado a conocer la intención de reconocer la doble nacionalidad de los mexicanos que hayan obtenido la ciudadanía de los Estados Unidos. A tal punto que el cónsul de México en los Estados Unidos ha manifestado la importancia de evaluar la conveniencia de reformar la Constitución para que los mexicanos puedan tener doble nacionalidad.

Los mexicanos residentes en Estados Unidos se resisten a naturalizarse por temor a perder su nacionalidad mexicana. En este contexto lo que se trata es de rescatar sus derechos políticos, pero primero es permitirles que voten en México y luego también en traducir su poder político en Estados Unidos con la enorme influencia poblacional de la comunidad latina. No obstante existe una resistencia explicable por una motivación personal muy patriótica, o bien por razones económicas, ya que un extranjero no puede tener propiedades en la frontera

En este orden de ideas es importante remitirnos a los antecedentes de la doble nacionalidad, los cuales se encuentran como bien lo señala el Maestro Antonio Tenorio Adame⁷⁷ en Alemania con la Ley Delbruck y en España, en 1931, no obstante lo anterior el Tratado de Versalles estuvo en su contra y prohibió la doble nacionalidad.

la nacionalidad se afecta por causas naturales no por el afán de conservarla, además entre más difíciles sean las condiciones jurídicas para naturalizarse, más serán los aspirantes. En consecuencia, entre más bondadosa sea la naturalización menos acudirán a ella.

El gobierno mexicano ha aceptado la idea de reformar la Constitución así como la legislación de la materia a fin de que los mexicanos residentes en los Estados Unidos que se naturalicen como ciudadanos de aquel país, es decir adquieran la nacionalidad estadounidense, se les garantice que no perderán la nacionalidad mexicana y que esos derechos o prerrogativas no se verán disminuidos, en forma alguna, asegurándoles que tendrán siempre el respaldo del gobierno y la sociedad mexicana.

Como mencionamos anteriormente, la doctrina y la práctica nacional ha considerado a la doble nacionalidad, como un fenómeno de carácter negativo y, aún más, se le ha satanizado en virtud de que se considera que una persona no puede ser leal a dos banderas, a dos patrias. El derecho positivo mexicano no es ajeno a dicha consideración negativista acerca de la de la doble nacionalidad, siendo explicable el nacionalismo que permea a toda la legislación, resultado de duras y dolorosas experiencias históricas.

⁷⁷ TENORIO ADAME, Antonio. "La doble nacionalidad". México. Memoria del Coloquio Palacio Legislativo, 8-9 de junio 1995., Ed. Porrúa, p 135.

Para hacer viable los propósitos anteriores, el Maestro Víctor Carlos García Moreno recomienda que el Congreso mexicano modifique la propia Constitución, especialmente los artículos 30, 37 y 38 para establecer que las personas nacidas en el extranjero, hijos de padres mexicanos o de padre o madre mexicana, no perderán su nacionalidad, aunque adquieran otra, siempre y cuando manifiesten que no quieren perderla y reúnan otro tipo de requisitos de carácter fundamental.⁷⁸

En lo que se refiere al artículo 30 constitucional, habrá de ser reformado para establecer que los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre o madre mexicana, serán considerados mexicanos por nacimiento hasta la primera generación. A su vez, el artículo 37 del mismo ordenamiento, que se refiere a la pérdida de la nacionalidad, debería establecer que la nacionalidad mexicana originaria es irrenunciable, y por consiguiente, no se perderá aunque se adquiera una nacionalidad distinta. En cuanto al artículo 38, relativo a la suspensión de los derechos de los ciudadanos, se harán comentarios con posterioridad. Asimismo, la Ley de Nacionalidad, de 1993, tendrá que ser modificada simultáneamente a la enmienda constitucional ya que su actual texto descansa en el principio de que la nacionalidad mexicana debe ser única (artículo sexto).⁷⁹

Ahora bien, si las misiones de observación internacional de elecciones, imparciales, fomentan el debido respeto a los derechos políticos, resultaría incongruente prohibir su actuación en el país, tan sólo por el sentido literal del artículo 33, (que tuvo su razón de ser en hechos que sucedieron hace más de setenta años) de que los extranjeros no pueden inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

⁷⁸ GARCÍA MORENO, Víctor Carlos, "La Propuesta sobre doble Nacionalidad", México. Memorias del Coloquio Palacio Legislativo, 1995, Ed Porrúa p 178

⁷⁹ Idem.

Es muy distinto que un extranjero luche por el poder político en México, y otro, que una misión de observación internacional, en especial conformada por expertos de la CIDH, analice objetivamente los procesos electorales del país

Esta institución no va a luchar por el poder en México, simplemente coadyuvará a que los derechos políticos se ejerzan en elecciones auténticas y periódicas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

En última instancia, convendría elevar a norma de carácter Constitucional, la posibilidad de que los organismos internacionales previstos en los Tratados en los que México fuese parte, previa invitación del gobierno mexicano, puedan enviar misiones de observación internacional de elecciones en los términos del propio Tratado. Esta adición podría implementarse al artículo 33 Constitucional.

El 12 y 13 de mayo de 1994, la Cámara de Diputados y la de Senadores, respectivamente, aprobaron la Iniciativa del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, enviada por legisladores de los partidos políticos siguientes: PRI, PAN, PRD Y PARM.

En el artículo 82 apartado 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se aprobó textualmente:

Artículo 82. ...2. El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de

atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas.

De aquí se desprende que aun cuando se deja al criterio del Consejo General del IFE la invitación de los observadores y la forma en que se les atenderá así como la información que se les proporcionará, sin duda, lo importante de la reforma es que la observación internacional de elecciones pasa a ser una práctica legalmente reconocida en México, así sea a nivel reglamentario y no Constitucional.

Si bien es cierto, que México no ha desarrollado la práctica de recibir misiones de observación internacional de elecciones, sin embargo, dadas las condiciones políticas actuales, y el reclamo de la sociedad, hecho suyo por parte del gobierno federal, de modernizar al país, en especial, en el tema relativo a los procesos electorales, en 1994 las elecciones fueron observadas por visitantes extranjeros y observadores nacionales, como se estudió anteriormente.

Después de todo, la apertura electoral referida no representaría más que un acto congruente con la importante reforma Constitucional de octubre de 1989, que modificó el artículo 41 de la Constitución, estableciendo los principios rectores en la organización de las elecciones federales: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

Así como también vale decir que sería un acto congruente con el mismo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (promulgado en agosto de 1990), en el cual se hace alusión a tales principios y con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en junio de 1990, aun cuando a ésta no se le haya conferido la protección de derechos electorales.

A continuación serán analizados algunos preceptos constitucionales que tienen relación con el tema.

El artículo 8 de la Constitución establece que en materia política sólo podrán hacer uso del derecho de petición los ciudadanos de la República. lo anterior no impide que vengan observadores internacionales de elecciones puesto que éstos no harán peticiones al gobierno mexicano, únicamente recomendaciones, en términos de los Tratados de la materia.

El artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que señala que solamente los ciudadanos de la República podrán asociarse o reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país, cabe precisar que esta prohibición no le es aplicable a los observadores extranjeros (entre ellos los de la CIDH), en virtud de que, por definición, no podrán tomar parte con ninguno de los contendientes en los procesos electorales, sólo pueden analizar la autenticidad de tales procesos.

El artículo 11 de la Constitución condiciona a los extranjeros perniciosos residentes en el país, el derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia sin necesidad de pasaporte. Es obvio que esta condicionante a la libre circulación de extranjeros residentes en el territorio mexicano no le es aplicable a los observadores de referencia, en razón de que éstos no residen en el país y porque sólo en el caso de que no cumplieren con el código de ética de la materia y no efectuasen su labor, podrían ser considerados perniciosos.

Finalmente, la preferencia del Constituyente por los mexicanos en relación con los extranjeros para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno, plasmada en el artículo 32 de la Constitución, no es contraria para impedir la observación internacional de elecciones, pues ésta no implica el otorgamiento de concesiones, o empleos a los

observadores, sino simplemente el permitirles analizar la autenticidad de los procesos electorales y emitir, en su oportunidad, su opinión al respecto

4.5 CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES.

Como parte final de este capítulo, considero pertinente hacer un repaso del Código de Ética para los observadores electorales que se aprobó el 12 de octubre de 1995 en Estocolmo patrocinado conjuntamente por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y las Naciones Unidas⁸⁰. Con base en el presente instrumento, espero aclarar los lineamientos en que deben basarse los observadores electorales, así mismo espero que el presente instrumento nos sirva de reflexión para mejorar el marco legal de los observadores en nuestro país

1) - Se debe hacer hincapié en que el Código de Conducta no ha de ser tomado como un conjunto de normas inmutables, sino como un lineamiento a seguir para asistir a los observadores a la realización de su labor

Por lo anterior considero que deben hacerse revisiones periódicas al COFIPE

2) - Es importante diferenciar observación de supervisión y de monitoreo, ya que esta distinción es esencial para el desarrollo de un Código de Conducta. Así mismo, es necesario examinar las diferencias entre actividades de observación, mediación y asistencia técnica y la manera como

⁸⁰ International IDEA and United Nations, Lessons Learnt: International Election Observation-Seventeen organisations share experiences on electoral observation - A roundtable jointly organised by the United Nations Electoral Assistance Division and International IDEA, October 10 - 12, 1995 in Stockholm, 1995, p. 24

están relacionadas, puesto que en algunos casos la misma organización o el individuo están encargados de llevarlas a cabo

Supervisión y monitoreo se pueden considerar como casos especiales. El fin de la supervisión es cumplir un mandato que consiste en certificar la validez de algunos o todos los pasos del proceso electoral, tanto política como electoralmente. El monitoreo se debe caracterizar por la capacidad de los monitores de intervenir en el proceso si ellos consideran que las transgresiones a las leyes relevantes o procedimientos regulares son evidentes y perjudiciales. Aún cuando las actividades de ese campo sean de una naturaleza muy similar, el poder implícito en la certificación e intervención es tal que los monitores deben estar sujetos a normas mucho más estrictas de conducta. Sin embargo, se ha de observar que parece poco probable que estas dos categorías de actividades en el futuro involucren a extranjeros. La supervisión de un proceso electoral ha sido un componente necesario en ciertos procesos electorales, de los cuales Namibia y más recientemente Bosnia son ejemplos excepcionales. El poder de intervención es raramente concedido a monitores extranjeros, aunque la reciente experiencia en Sudáfrica destaca la importancia y las posibilidades de su uso doméstico.

3) - La mediación y la asistencia técnica, por otra parte, son actividades difundidas que frecuentemente involucran personal extranjero. A pesar de que las labores que éstas acarrearán son muy diferentes de aquellas que surgen durante la observación en la práctica es difícil mantenerlas separadas de las actividades de observación por tres motivos.

- Primero, existen casos en los que el mandato de una organización incluye al mismo tiempo la observación de un proceso electoral, la mediación y la provisión de asistencia técnica.
- Segundo, aun cuando el mandato de las organizaciones no incluya las tres actividades mencionadas (o éstas sean llevadas a cabo por unidades independientes dentro de la organización), es difícil para los observadores rehusar involucrarse en una mediación de nivel

más bajo o en actividades de asistencia, aun que tal enfoque deba ser visto como excepcional y solamente adoptado con extrema precaución. Además, en muchos, si no en la mayoría de los casos, estas labores pueden realizarse sin perjudicar la función principal de observación.

- Por último, observación, mediación y asistencia técnica conllevan a consecución de objetivos complementarios y concordantes

Los tres contribuyen en diferentes grados a la legitimación del proceso electoral, al fortalecimiento de la confianza, a las perspectivas de democratización, al aumento de la significativa naturaleza del proceso electoral y a la prevención y disminución de conflictos. Estos objetivos también pueden conseguirse sin realizar una gran inversión de recursos en la observación.

Una organización puede contribuir de manera significativa a esos objetivos a través de tempranas actividades de mediación y concluir sus actividades con una presencia relativamente superficial el día de las elecciones.

4). Basándonos en los argumentos anteriores y para el propósito de este documento, observación se definirá de la siguiente manera: **"La recopilación sistemática de información relacionada con el proceso electoral y la formación de juicios bien fundados sobre la conducta de dicho proceso basado en esa información; efectuada por personas que no estén intrínsecamente autorizadas a intervenir en el proceso y cuya participación en actividades de mediación o asistencia técnica (no es oficial y) no debería ser de magnitud tal que comprometa su principal responsabilidad de observación"**.

5) Ya que el Código de Conducta tiene la intención de proporcionar orientación a los observadores, el alcance del concepto observador también ha de ser examinado. A este respecto se pueden identificar varios puntos de vista. En el nivel básico las personas desplegadas en el campo son consideradas en muchos casos observadores. Sin embargo, en algunas situaciones en las que

una organización se ha visto involucrada en un proceso de observación, dicha organización opina que ésta o su jefe ejecutivo son observadores y que el personal que esta emplea para los fines del ejercicio son simplemente su plantilla, sus agentes, "sus ojos y oídos". Por último, pueden presentarse situaciones en las que cierto número de organizaciones intentan poner en marcha una operación de observación conjunta o cooperar en áreas específicas, y en tal caso es apropiado considerar la estructura integrada que se establece para los fines como observador en esa operación. En cuanto sea posible, la cooperación entre las agrupaciones de observadores debería ser evaluada y, cuando sea apropiado, fomentada. La posibilidad de aplicar estos diferentes conceptos de observador variarán en cada caso, dependiendo de las circunstancias preponderantes. Las prescripciones del anteproyecto del Código de Conducta debe ser leídas con esto en mente. Por ejemplo, cuando sólo un organismo participe en la observación, se le aplicará la responsabilidad de cobertura global, pero si se trata de varios organismos participando en una observación coordinada, la responsabilidad se referirá a la operación conjunta, y no necesariamente a cada uno de ellos.

Los criterios o directrices aplicados por las misiones de observación individual en relación con la calidad y al calibre de los observadores contratados son factores importantes que afectan la consecución exitosa del ejercicio de observación.

EL ESTANDAR FUNDAMENTAL QUE FORMA LA BASE DE LA OBSERVACIÓN DE ELECCIONES.

6). La observación electoral ha de ser realizada basándose en los siguientes principios éticos fundamentales:

- (i) **Respeto y reconocimiento de la soberanía del país.** Salvo en muy contadas situaciones, la observación tendrá lugar en un Estado soberano con autoridades domésticas

reconocidas y la asignación de derechos a los observadores representa el ejercicio del poder de soberanía del Estado. El estatus privilegiado de los observadores como huéspedes en un país debe verse reflejado en el respeto por la soberanía del mismo (que es diferente de la legitimidad de un gobierno en particular de ese país)

(ii) **Neutralidad.** Claramente vinculado al primer objetivo identificado de una observación electoral es el hecho que el principal papel de los observadores es apoyar el proceso democrático mediante el reconocimiento o el rechazo de la legitimidad de un proceso electoral particular, según lo requieran las circunstancias. La capacidad de los observadores de llevar a cabo esta función se verá irremediablemente comprometida si se percibe que tienen algún interés en un resultado particular. Es por eso que los observadores deben emprender la labor de una manera estrictamente imparcial y políticamente neutral

Cobertura Global. La validez de un proceso electoral no puede ser estimada en términos estrictos, pero dependerá de una gama de factores que incluye los aspectos cruciales: la imparcialidad del organismo administrativo, la libertad de organización, movimiento, reunión y expresión de los partidos políticos y sus alianzas, las oportunidades otorgadas a los partidos para emplear agentes que observen todos los aspectos de este proceso, justicia en el acceso a la prensa estatal y otros recursos del Estado, el registro adecuado de votantes, y por último, la conducta propicia en la votación y en el escrutinio. Una operación de observación que no considere de alguna manera todos estos aspectos críticos del proceso de elecciones se arriesga a dar legitimidad a un proceso que en realidad puede ser anómalo

Los temas de derechos humanos no se pueden separar de la libertad general y de la justicia de la elección. Por tanto, deben recibir una merecida atención como parte del proceso de observación, en cuanto a que afectan la conducta del proceso electoral y la habilidad de los usuarios para ejercer sus derechos

- (iii) **Transparencia.** Las declaraciones de los observadores electorales extranjeros tienen a menudo una notable influencia en el curso de los hechos de un país después de las elecciones. Por eso es esencial que sus conclusiones sean transparentes: la autoridad de sus declaraciones no debe surgir de su estatus privilegiado como observadores sino por la validez de sus métodos, sus conjeturas, su cobertura global y los datos que hayan usado para sus conclusiones. Los detalles sobre sus métodos, conjeturas, cobertura global y datos deben ser ampliamente divulgados por ellos mismos.
- (iv) **Minuciosidad.** Los observadores han de formar sus juicios relacionados con el proceso electoral basados en altos niveles de exactitud de información y en la objetividad de los análisis. La información en la que se ha confiado debe ser de primera mano y verificable.
- (v) **Mujeres.** Los observadores deben tomar especialmente en cuenta el grado de participación de las mujeres y de los factores que ejercen un impacto.

**LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS QUE DETERMINAN LOS ESTÁNDARES FUNDAMENTALES
SUBYACENTES EN LAS OBSERVACIONES DE PROCESOS ELECTORALES.**

Respeto por la Soberanía:

7). El tema preliminar a esta proposición, inherente a la noción de respeto por la soberanía, de que toda actividad de los observadores debe realizarse previo acuerdo con las autoridades responsables en el país. Tal acuerdo debería, idealmente, establecer los derechos y obligaciones de los observadores. Los preceptos citados en el siguiente punto pueden ser calificados por dicho acuerdo y, en particular, el mismo puede permitir a los observadores tomar a su cargo tareas de las

cuales, de otro modo, estarían obligados a abstenerse. Además, cualquier acuerdo no debería desvirtuar materialmente la neutralidad de los observadores o su habilidad para satisfacer los propósitos y objetivos de su misión.

8). Bajo el encabezado general de respeto por la soberanía pueden identificarse ciertas obligaciones específicas. Las organizaciones y los observadores individuales deberían:

- (i) respetar las leyes del país.
- (ii) demostrar respeto por los habitantes y la cultura del país.
- (iii) abstenerse de interferir en la jurisdicción interna o los asuntos del país.
- (iv) abstenerse de interferir o impedir el curso normal del proceso electoral.
- (v) mantener, en general, una relación cercana con las autoridades electorales.
- (vi) informar a las autoridades electorales sobre los objetivos de la observación.
- (vii) respetar la función, el estatus y la autoridad de las autoridades electorales y mostrar una actitud cortés y respetuosa hacia las mismas y hacia los votantes.
- (viii) obtener acreditación apropiada y proveer la información que se requiera a tal efecto;
- (ix) de no mediar permiso al respecto, abstenerse de intentar guiar o informar a las personas involucradas en el proceso electoral y de su ministrar interpretaciones de las leyes aplicables;
- (x) abstenerse de anunciar resultados electorales sin la autorización de las autoridades electorales;
- (xi) informar a las autoridades correspondientes todas las actividades criminales relacionadas con la elección y las violaciones a la ley electoral y,
- (xii) suministrar a las autoridades electorales copia de las informaciones o declaraciones escritas que se hayan realizado

Neutralidad.

9) Bajo el encabezado general de neutralidad pueden identificarse ciertas obligaciones específicas.

Las organizaciones y los observadores individuales deben

- (i) actuar de forma estrictamente neutral y no discriminatoria en relación con las autoridades nacionales (incluyendo a las autoridades electorales), los partidos, los candidatos, los votantes, la prensa y otros medios de comunicación,
- (ii) informar sobre cualquier relación con actores relevantes en el proceso que pueda provocar conflicto de intereses durante la observación y la evaluación,
- (iii) abstenerse de cualquier acto que indique o pueda interpretarse como indicativo de apoyo partidario hacia algún candidato, partido político, personaje o tendencia política,
- (iv) abstenerse de expresar puntos de vista sobre temas que probablemente sean materia de debate en la elección, y en particular de comunicarse con los votantes respecto a asuntos de significancia partidaria,
- (v) abstenerse de tomar parte en funciones o actividades que puedan conducir a interpretaciones de simpatía hacia un candidato en particular, hacia un partido político, un personaje o una tendencia; por ejemplo, visitar instalaciones militares o concurrir a ceremonias oficiales respaldadas por las autoridades locales o por partidos políticos, y
- (vi) en el caso de observadores individuales, abstenerse de utilizar símbolos o colores partidarios

Cobertura Global.

10). Se plantea como punto preliminar que la cobertura global es un objetivo que no podrá alcanzarse en todos los casos. Por ejemplo, en algunas ocasiones las organizaciones a cargo de la observación simplemente carecerán de los recursos para una observación extensiva, o recibirán muy tarde información crítica para planear las actividades que permitan llegar a una cobertura global. Mientras que la observación puede continuarse legítimamente en tales circunstancias, es vital que los observadores estén conscientes de las limitaciones de lo que han podido realizar y lo

reflejen calificando sus reportes y comentarios apropiadamente. En particular en los casos en que queden cuestiones pendientes, surgidas de quejas o disputas no resueltas, debe ejercerse una necesaria cautela en relación con conclusiones prematuras.

11). Las siguientes obligaciones específicas pueden ser identificadas, bajo el encabezado de cobertura global. Las organizaciones y los observadores individuales deberían:

- (i) intentar obtener una visión válida de todos los aspectos del proceso electoral que sean relevantes para su legitimidad;
- (ii) intentar obtener una visión válida de la manera en que el proceso electoral se ha desarrollado en todo el país;
- (iii) consultar con todo el espectro de protagonistas políticos relevantes y organizaciones involucradas en el proceso;
- (iv) efectuar un análisis del marco legal dentro del cual las elecciones tienen lugar, con el objetivo de determinar si dicho marco es adecuado para las circunstancias;
- (v) esforzarse por determinar si las acciones de las autoridades electorales son imparciales y consistentes con elecciones libres y equitativas;
- (vi) esforzarse por determinar si hay respeto por la libertad de expresión, de organización, de libre circulación y de reunión;
- (vii) esforzarse por observar reuniones políticas y demostraciones;
- (viii) esforzarse por determinar si los votantes tienen conocimiento suficiente del proceso para participar en la elección;
- (ix) esforzarse por determinar la equidad y cobertura del registro de votantes, candidatos y partidos;
- (x) esforzarse por determinar si se han puesto en práctica mecanismos efectivos para prevenir la votación múltiple y garantizar el secreto y la seguridad en la votación;
- (xi) esforzarse por desplegar observadores en los lugares de votación y centros de escrutinio.

- (xii) **esforzarse por examinar y evaluar la validez de las quejas hechas a los observadores o a las autoridades electorales con respecto al proceso electoral, y**
- (xiii) **en general, esforzarse por determinar si se cumplen las leyes que gobiernan el proceso electoral.**

Transparencia.

12). **Bajo el encabezado general de transparencia se identifican varias obligaciones específicas. Las organizaciones y los observadores individuales deberían.**

- (i) **Identificar los objetivos de la observación que están llevando a cabo al comenzar sus operaciones y en los informes subsiguientes.**
- (ii) **en todos sus informes:**
 - a) **identificar la información exacta que han reunido y que forma la base de sus evaluaciones;**
 - b) **en el caso de la información estadística, identificar los criterios de muestreo y el grado de incertidumbre asociado con las estadísticas citadas;**
 - c) **identificar los supuestos utilizados; y**
 - d) **proveer evidencias y argumentos en apoyo de todas las afirmaciones y juicios efectuados; y**
- (iii) **estar preparados para comunicar una evaluación colectiva del proceso a las autoridades electorales.**
- (iv) **cuando sea necesario y apropiado, llamar la atención de las autoridades electorales respecto a presuntos defectos con el fin de que tengan oportunidad de remediar la situación si así lo desearan.**

Minuciosidad.

13). Bajo este encabezado general se pueden identificar las siguientes obligaciones específicas:

- (i) dar los pasos necesarios para asegurarse de que toda la información reunida por los observadores y comunicada a terceros como parte del proceso de observación está basada en información verificable de primera mano.
- (ii) esforzarse por asegurar que la información sea recolectada y recopilada de manera sistemática, clara y concreta, y
- (iii) con respecto a cualquier tipo de objeción sobre las autoridades electorales o un participante del proceso electoral se debe obtener primero la respuesta de la parte impugnada antes de tratar las objeciones como válidas.

PRINCIPIOS PROFESIONALES RELATIVOS A LAS ACTIVIDADES DE LOS OBSERVADORES INDIVIDUALES INVOLUCRADOS EN UNA OBSERVACIÓN.

14). Si bien algunas de las prescripciones siguientes tienen una dimensión ética, tal vez puedan caracterizarse mejor como reglas para la conducta profesional de los observadores electorales.

Éstos deberían:

- (i) Informar a tiempo a las organizaciones patrocinadoras de cualquier cuestión que pudiera poner en tela de juicio la viabilidad de su participación en una operación (incluyendo dificultades de salud, inhabilidad para cumplir con los requerimientos de lenguaje, y cualquier aspecto de su historia pasada que pudiera descalificarlo para el servicio de observador);
- (ii) actuar exclusivamente de acuerdo con los intereses de la organización patrocinadora;

- (iii) abstenerse de efectuar actividades no autorizadas, incluyendo actividades privadas que pudieran dar lugar a un conflicto de intereses, actual o percibido, respecto de su función como observadores electorales;
- (iv) conducirse en todo momento de manera irreprochable, y ejercer un juicio prudente y un alto nivel de discreción (incluso durante los horarios libres),
- (v) cumplir estrictamente las instrucciones recibidas y las obligaciones impuestas tanto por las organizaciones patrocinadoras como por las leyes del país y los dictados de las autoridades electorales, especialmente el requerimiento de exhibir identificaciones apropiadas para los observadores y sus vehículos,
- (vi) asistir a todas las reuniones a que convoque la organización patrocinadora;
- (vii) asistir a todas las reuniones convocadas por las autoridades electorales;
- (viii) abstenerse de efectuar declaraciones o comentarios públicos no autorizados;
- (ix) informar a los líderes de la organización patrocinadora de cualquier incidente que pudiera afectar el trabajo de la organización;
- (x) trabajar en armonía con otros observadores electorales, tanto locales como extranjeros y con el personal de apoyo asociado con observación;
- (xi) obedecer las reglas relativas a fotografías y abstenerse de fotografiar lugares y situaciones restringidos;
- (xii) abstenerse de portar armas.

15). Por su parte, las organizaciones patrocinadoras deben tomar las medidas necesarias para asegurarse de que los observadores desplegados bajo su auspicio cumplan con las obligaciones determinadas en el punto 14

CAPITULO V

5. ESTUDIO LÓGICO-JURÍDICO SOBRE EL MARCO COMPETENCIAL DE LA CIDH

Partiremos de la hipótesis de que la CIDH es competente para analizar la autenticidad de los procesos electorales mexicanos en los términos siguientes:

5.1 EXISTENCIA DE UN TRATADO INTERNACIONAL APROBADO POR MÉXICO, CON LAS FORMALIDADES DEL CASO.

En efecto, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos promulgó en 1981 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, previa aprobación por la Cámara de Senadores. Dicho tratado se publicó en el Diario Oficial de la Federación en el mismo año.

Con lo anterior, se cumplieron los requisitos formales a que se refiere el artículo 133 de la Constitución:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueden haber en la Constituciones o leyes de los Estados.

Es importante precisar que por más que una parte del dictamen elaborado por la Cámara de Senadores se dé a entender que no se cumplieron los trámites constitucionales para que el ordenamiento en cuestión sea válido. Pero por lo que toca al gobierno mexicano (a través de la Cancillería y de su representante permanente en el OEA), nunca se objetó el cumplimiento de tales formalidades.

6.2 INEXISTENCIA DE DECLARACIONES O RESERVAS EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA DE LA CIDH PARA ANALIZAR PROCESOS ELECTORALES DE MÉXICO

Esto es otro punto en el cual no hay discusión, pues el propio gobierno mexicano admite, así sea tácitamente, que las únicas declaraciones y reservas que hizo en su momento, nada tienen que ver con la discutida competencia.

Con base en lo anterior analizaremos un ejemplo de informe de la Comisión Interamericana en un caso colectivo.

El caso de Nuevo León es un ejemplo de discriminación, en tanto que el partido del gobierno tenía el control de los organismos electorales y además no establecía ningún recurso efectivo ante un tribunal independiente e imparcial, mediante el cual se pudiera haber protegido al ciudadano de violaciones a sus derechos políticos. Los mismos defectos señalados en la ley de Nuevo León los tenían todos los estados de la República y el mismo COFIPE.

Los reclamantes presentaron una petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, considerando que la Ley Electoral del Estado de Nuevo León de 1987 no cumplía con el compromiso asumido por el Estado mexicano, al firmar y ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella, de adecuar su legislación interna a los requerimientos de la Convención ya que dicha Ley Electoral vulnera el ejercicio de los derechos políticos reconocidos por la Convención, en tanto que privaba a los ciudadanos del Estado de Nuevo León de contar con un recurso sencillo, rápido o efectivo ante tribunales independientes e imparciales para determinar sus derechos políticos

El fundamento para los reclamantes consistía en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión publicada en el Diario Oficial el 9 de enero de 1981, y del Acuerdo del Presidente de la República del 2 de marzo de 1981 en el cual se comprometió en nombre de la Nación Mexicana, de cumplir y observar y hacer cumplir y observar la Convención. De allí que los reclamantes consideren que en virtud del Artículo 133 Constitucional se desprende que cuando una ley entre en contradicción con un tratado, la contradicción debe resolverse en favor de lo establecido por el tratado. En el caso planteado, la ley es la Ley de Nuevo León y en cuyas disposiciones entran en conflicto con las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

Señalan al respecto los reclamantes que la práctica de distorsionar la voluntad del elector es un axioma de la política mexicana por el cual el lema de sufragio efectivo ha sido gravemente vulnerado. El control del aparato del Estado ejercido por el Partido Revolucionario Institucional por más de sesenta años ha conducido a perpetuar prácticas lesivas al ejercicio de los derechos políticos. Tales prácticas son consideradas por las normas electorales que se adecuan más a la necesidad del partido político en el poder a mantenerse en el mismo que a garantizar el ejercicio de los derechos políticos por parte de los ciudadanos

La Ley Electoral de Nuevo León de 1987 impedía que cumplieran con sus funciones de hacer efectivos los derechos políticos reconocidos por el Artículo 23 de la Convención, según el cual todos los ciudadanos deben gozar del derecho de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual. Tales irregularidades, según los reclamantes, son principalmente las siguientes ⁸¹

a) El Tribunal Electoral creado por la Ley Electoral carece de facultades para resolver efectivamente las cuestiones suscitadas ante el supuesto que las únicas pruebas que puede considerar son las documentales públicas que, de conformidad con el Código Civil, sólo pueden ser expedidas por las autoridades locales o por notarios públicos cuyo ejercicio profesional depende del reconocimiento otorgado por el Gobernador del Estado. Esta limitación en materia de pruebas es, a juicio de los reclamantes una limitación fundamental que deja la solución definitiva de las quejas en manos del Congreso Local, controlado por el Partido Oficial y que decide sobre la base de consideraciones políticas. Según los reclamantes, tanto el Tribunal Electoral como el Congreso actúan como juez y parte en las controversias electorales. Ello es lo que determina que no exista un tribunal imparcial e independiente, en los términos del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para la determinación de sus derechos de carácter político.

b) Deja a juicio de las autoridades de la casilla electoral (mesa electoral) el cambio a último momento de la ubicación de la misma, práctica que, según los reclamantes es usada con frecuencia a fin de impedir la concurrencia a las urnas de los adversarios políticos.

⁸¹ ELY-YAMIN, Alicia. "El Sistema Interamericano, Un manual para el defensor de los Derechos Humanos en México, Seminario permanente de Estudios Chicanos y de Frontera", DEAS/INAH 1995 p. 47

c) Deja al Gobierno del Estado la facultad de designar a la mayoría de los integrantes de todos los organismos electorales: Comisión Estatal Electoral, Comisiones Municipales de Electores, Mesas Directivas de Casilla, Centro Estatal del Cómputo Electoral y Tribunal Electoral. Esta es la principal característica, según los reclamantes, que impide que el ejercicio de los derechos políticos sea realizado de manera congruente con la autenticidad que debe caracterizar a las elecciones.

En lo que toca al juicio de amparo, los reclamantes afirman que tal acción adolece de dos limitaciones que impide que pueda ser ejercido en este caso: la primera es que la decisión judicial emitida en el caso en el que se ejerce este recurso afecta sólo al caso en que se invoca y no tiene fuerza obligatoria respecto a otros casos ni tampoco priva de validez a la ley en la que se basa la acción recurrida según el artículo 75 de la Ley de Amparo. La segunda limitación es que el recurso o juicio de amparo, por jurisprudencia reiterada de la Suprema Corte, no es aplicable a los derechos políticos por considerarlos derechos de los ciudadanos y no derechos individuales que son los susceptibles de ser protegidos a través de este recurso.

La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.

También se refirieron los reclamantes, en apoyo de su posición al artículo 73 fracción VII de la Ley de Amparo, según el cual el juicio de amparo es improcedente: contra las resoluciones y declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral. Ello conduce, según los reclamantes, a que no posean un recurso sencillo, rápido y efectivo ante tribunales independientes e imparciales que amparen a la persona contra actos que violen sus derechos reconocidos por la Constitución o por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Terminan señalando los reclamantes que la vigencia de los derechos políticos en México en el marco de un sistema legal que garantice su ejercicio no sólo es una obligación jurídica del Estado mexicano sino también una necesidad puesta de manifiesto por el propio Presidente

Ahora analizaremos la posición del Gobierno Mexicano. El Gobierno Mexicano afirmó que la denuncia presentada versa sobre un problema electoral y que tal temática se vincula con el ejercicio del derecho de libre autodeterminación del pueblo mexicano, que resultaría vulnerado si una instancia internacional pretendiera efectuar consideraciones de cualquier naturaleza.

El Gobierno Mexicano sostuvo que las cuestiones electorales como las planteadas en el caso bajo exámen, están reservadas a la jurisdicción interna del Estado de Nuevo León y que no puede pronunciarse sobre ellas sin violar los artículos 40 y 41 de la Constitución Nacional que establece la soberanía de los Estados que integran la Federación en todo lo concerniente a su régimen interno, según el primero de los artículos mencionados ⁶²

Los artículos mencionados de la Constitución Nacional son coincidentes, según el Gobierno Mexicano, con la Constitución del Estado de Nuevo León, en cuyo artículo 39 se establece que tal Estado es libre, soberano e independiente y que como parte integrante de la Republica, está ligado a ella del modo prevenido en la Constitución Federal, y sujeto a las leyes generales de la Nación en todo lo que no afecte su régimen interior, pues retiene la libertad de gobernarse y administrarse por sí mismo

Señaló la falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna mexicana por parte de los reclamantes ya que ellos se abstuvieron de ejercer el derecho de amparo para impugnar la legalidad de la Ley Electoral de Nuevo León. Que la Constitución Nacional como la de

⁶² Idem., p. 50.

Nuevo León contienen un reconocimiento explícito de los derechos políticos y que cualquier privación de esos derechos sería violatoria del principio de legalidad. Al ser afectado este principio, procedería el juicio de amparo.

Considero que la denuncia presentada reúne los requisitos formales de admisibilidad exigidos por la Convención Americana y el Reglamento de la Comisión. Estos requisitos de admisibilidad serán analizados más adelante.

En lo relativo a la competencia de la Comisión Interamericana para pronunciarse sobre asuntos que se refieran al ejercicio de los derechos políticos en el curso de procesos electorales, y fijó su posición en el informe aprobado por la Resolución No. 01/90 del 17 de mayo de 1990. En tal informe la comisión reafirmó su competencia por estimar que:⁸³

México, al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometió a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos políticos contemplado en el artículo 23 de la misma, lo cual incluye el derecho a votar en elecciones auténticas, y a adoptar la legislación que condujera a tal fin, en los términos del artículo 2, a fin de determinar la adecuación del Gobierno de México con las obligaciones contraídas bajo la Convención Americana, ese Gobierno ha aceptado también que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se pronuncie sistemáticamente sobre la situación de los derechos políticos en otros países en ejercicio de las atribuciones que ese instrumento

⁸³ Idem.

internacional le confiere, sin que nunca antes haya cuestionado tal competencia

5.3 EXISTENCIA DE UNA DISPOSICIÓN EN EL TRATADO QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS PARTES DE RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS

De acuerdo con el artículo 1, inciso 1. México se comprometió a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción sin discriminación alguna.

El gobierno mexicano nunca puso en tela de juicio este deber.

5.4 EXISTENCIA DE UNA DISPOSICIÓN EN LA CONVENCIÓN QUE PROTEGE LOS DERECHOS POLÍTICOS

En el artículo 23 del Pacto de San José, se establecen los derechos y oportunidades que los ciudadanos deben gozar. Primero, de participar en la dirección de los asuntos públicos, segundo, de votar y ser elegido 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 tercero, de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. En la segunda parte de ese precepto se establecen los casos en que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades referidos.

En la interpretación de este precepto en relación con los dos que serán citados a continuación, se encuentra el problema de la discusión, el cual se tratará de dilucidar más adelante.

Sin embargo, debe adelantarse que es infundada la curiosa interpretación en el sentido de que hay una diferencia entre el derecho de votar y ser elegido. Como derecho de exigibilidad inmediata y la autenticidad de las elecciones como derecho de logro progresivo.

Nunca antes México había planteado esa distinción y, obviamente, no hizo referencia a la misma en el Anteproyecto de Observaciones del Gobierno de México al Proyecto de Convención en 1969, ni consta en las actas que la calificada delegación mexicana así lo hubiese entendido.

Además, el argumento de que las elecciones de carácter auténtico, sólo pueden lograrse progresivamente, de acuerdo con las circunstancias y condiciones de cada país, debe desestimarse porque no puede quedar al arbitrio de un gobierno cuándo se darán las condiciones óptimas para la realización de elecciones auténticas, éstas siempre deben tener esa característica.

5.5 EXISTENCIA DE UNA DISPOSICIÓN EN EL PACTO INTERNACIONAL QUE FACULTA A CUALQUIER PERSONA PARA PRESENTAR DENUNCIAS O QUEJAS DE VIOLACIÓN DEL MISMO, ANTE LA CIDH

Con base en el artículo del Tratado multimencionado, cualquier persona o grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados Miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de la Convención por un Estado Parte

Los requisitos legales para presentar una petición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son ⁴⁴

- 1).- Identificación del querellante;
- 2).- Descripción de los derechos violados;
- 3) - Declaración implicando al gobierno demandado en el abuso.
- 4) - Indicación de que procedimiento ha escogido el querellante.
- 5).- Descripción de los hechos en que esta basada la denuncia;
- 6).- Pruebas de agotamiento de recursos internos, no prescripción, y una declaración de que la denuncia no está pendiente ante otra organización internacional.
- 7) - Meta de la denuncia;

IDENTIFICACIÓN DEL QUERELLANTE. Abarca el nombre, nacionalidad, profesión u ocupación, dirección y la firma de la persona que hace la denuncia. Se puede anexar una declaración de un notario público diciendo que la persona es quien pretende ser, o a través de una constancia de una institución o una declaración de algún conocido, aunque éstos no tengan el mismo peso.

NATURALEZA DE LA DENUNCIA: Se incluye el nombre de la víctima, el Estado en contra del cual es entregada y si es una denuncia bajo la Convención o la Declaración, es decir, si el Estado violador ha ratificado la Convención o si sólo es miembro de la OEA, y los derechos violados, citando los artículos correspondientes a la Convención o la declaración.

⁴⁴ Idem., p. 176.

DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS. Hay que incluir en esta parte una descripción detallada del acto o la situación denunciada, lugar y fecha de la violación, y el nombre u otra información suficiente para identificar cualquier funcionario público responsable de la violación.

Aunque la petición la haga la víctima, la descripción de los hechos debe estar en tercera persona

IMPLICACIÓN DEL GOBIERNO EN LOS ACTOS VIOLATORIOS: Para considerarse una violación de los derechos humanos, tiene que haber participación de una autoridad en el acto u omisión. Si no está involucrado el gobierno, el abuso se llama un delito, y no se puede acudir a un foro internacional como la Comisión Interamericana para denunciar un delito.

Por lo tanto, si la descripción de los hechos deja alguna duda sobre la culpabilidad del gobierno demandado hay que agregar una declaración de cómo está involucrado el gobierno.

DECLARACIONES POR TESTIGOS Y PERITOS. Declaraciones por testigos y expertos, o cualquier persona con conocimiento especial deben anexarse a la petición. Los testigos necesitan ser identificados en la misma manera que el querellante, siendo conveniente que hagan sus declaraciones ante un notario.

NO PRESCRIPCIÓN. Debe incluirse una declaración de que no se ha prescrito el tiempo para meter la denuncia. Hay límites para entregar las peticiones en foros internacionales. Por lo general, las denuncias deben meterse antes de seis meses después de la fecha en que se agotan los recursos internos, o dentro de los dos siguientes desde que sucedió el acto violatorio.

EXCLUSIVIDAD DEL RECURSO INTERNACIONAL. La petición debe incluir una declaración de que la denuncia no está pendiente ante ninguna otra organización internacional

AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Las peticiones deben contener una declaración que muestre que todos los recursos disponibles bajo el derecho interno han sido agotados de acuerdo con los principios reconocidos del derecho internacional. En México, este requisito de agotamiento básicamente se trata de el juicio inicial, la apelación de la sentencia, y el amparo

Hay que recordar que existen dos tipos de amparos. El amparo directo que ya no admite recurso alguno. Este se promueve ante los Tribunales Colegiados de Circuito en el fuero Federal y únicamente en contra de sentencias que resuelvan el asunto. Generalmente el término para interponer la demanda de amparo es de 15 días, pero tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, de ataques a la libertad personal, deportación o destierro, el amparo puede interponerse en cualquier tiempo.

Por el contrario, el amparo indirecto se llama así porque todavía admite un recurso, que es el de revisión. Se interpone ante los juzgados de Distrito en el fuero federal y procede contra: a) Leyes que por sí mismas causen perjuicios; b) Actos que no sean de Tribunales Judiciales, administrativos, o del trabajo; c) Actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo ejecutados fuera del juicio o después de haber terminado; d) Contra actos dictados en un juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación y e) Contra actos dictados en un juicio y afecta a personas extrañas al mismo

Cabe señalar que ni las Comisiones Estatales de Derechos Humanos ni la Comisión Nacional de Derechos Humanos son considerados recursos legales que se necesitan agotar. Sin embargo, si una Comisión Estatal o la Nacional ha emitido una recomendación en el caso y las autoridades no han cumplido con esa recomendación puede servir al querellante de dos maneras. Primero, es una prueba adicional de acudir a las autoridades nacionales. Segundo, es

una indicación que el gobierno no está cumpliendo con sus responsabilidades de promover el respeto de los derechos humanos y de garantizar su pleno ejercicio

Tres de los principios reconocidos del derecho internacional que eliminan la necesidad de agotar los recursos internos son cuando:⁸⁵

- 1) - No exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal, para la protección del derecho o derechos que se alegan han sido violados.
- 2) - No se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos.
- 3) - Haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Además de estos elementos específicos, existen otras circunstancias que eliminan la necesidad de alegar agotamiento. Estas circunstancias son:

- a) La existencia de un patrón generalizado de interferencia con los derechos al debido proceso.
- b) La ausencia de un Poder Judicial independiente
- c) La existencia de un patrón contundente de violaciones a cualquier derecho fundamental protegido bajo la Convención Americana.

Después de haber hecho el argumento inicial, la carga de pruebas para demostrar que no se hubieran agotado los recursos internos lo tiene el gobierno. Así que el querellante tiene que mostrar haber hecho todos los esfuerzos posibles para resolver el caso dentro del sistema de justicia interno. Al demostrar que ha hecho esos esfuerzos, queda para el gobierno comprobar que no hizo todo lo que hubiera podido.

⁸⁵ Idem., p. 80.

META DE LA DENUNCIA El denunciante siempre debe tener presente la meta de la denuncia. Es decir, ¿que se espera que haga la Comisión con la denuncia?

Otra meta común en el caso de México, donde se suele fabricar culpables y sentenciar a inocentes debe ser el Indulto Necesario. Existen dos tipos de indultos en México. El Indulto por Gracia se da a la discreción del poder ejecutivo (en un Estado, el gobernador, a nivel federal, el presidente). El Indulto Necesario se llama así porque se tramita judicialmente y es un reconocimiento formal de la inocencia del sentenciado. El Código Federal de Procedimientos Penales dispone:⁶⁸

Artículo 560 El reconocimiento de la inocencia del sentenciado se basa en alguno de los motivos siguientes:

I Cuando la sentencia se funde exclusivamente en pruebas que posteriormente se declaren falsas;

II Cuando después de la sentencia aparecieren documentos públicos que invaliden la prueba en que se haya fundado aquella o las presentadas al jurado y que sirvieron de base a la acusación y al veredicto.

III Cuando condenada alguna persona por homicidio de otra que hubiere desaparecido, se presentare ésta o alguna prueba irrefutable de que vive.

IV Cuando dos reos hayan sido condenados por el mismo delito y se demuestre la imposibilidad de que los dos lo hubieren cometido

⁶⁸ El Código de Procedimientos de los Estados y del Distrito Federal contienen artículos semejantes

DOCUMENTACIÓN DE UNA DENUNCIA. La Comisión ha sido muy flexible en cuanto al tipo de pruebas que admite. Pero, de todos modos, muchas denuncias fracasan precisamente porque no anexan la documentación adecuada.

Los tipos de documentación que la Comisión Interamericana ha aceptado en el pasado incluyen los siguientes:⁹⁷⁶⁵

- 1) - Documentos oficiales de la corte o de cualquier otra autoridad.
- 2) - Informes de grupos no gubernamentales.
- 3) - Recortes de prensa.
- 4) - Fotografías, videos, o audiocassettes.
- 5) - Exámenes médicos y forenses.
- 6) - Recomendaciones de la CNDH o una Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- 7) - Testimonios (verificados) de testigos.
- 8) - Tomos escritos por expertos en casos de una situación generalizada.
- 9) - Otras opiniones de la Comisión o la Corte Interamericana.
- 10) - Objetos personales que son pruebas de los actos denunciados.

SEGUIMIENTO. Después de haber sometido la petición, la Comisión decide si es admisible, si se han agotado los recursos internos y si los hechos denunciados describen una violación de los derechos en la Convención Americana o en cualquier otro convenio en que se base.

⁹⁷⁶⁵ Ely-Yamin Op. cit. supra, nota 48 p. 8

Si es admitida la petición, el encargado de la Comisión abre un expediente del caso y prepara un resumen que se traduce al inglés, el francés, y el portugués si está escrito en español. Luego, hay un periodo en que la Comisión se encarga de hacer una investigación inicial del caso.

Después de este periodo, la Comisión envía una copia de la denuncia al gobierno demandado, y le pide información para esclarecer los hechos y hacer su determinación. El Gobierno demandado tiene un plazo de 120 días para responder a la denuncia y decir o argumentar que no es admisible. Pero a veces ese periodo se extiende hasta 180 días, o sea, aproximadamente seis meses. La respuesta del gobierno es enviado al querellante y éste tiene un plazo de 30 días para contestar. Si el querellante no contesta en 30 días, la Comisión puede retirarse del caso. O sea, durante este periodo hay una serie de solicitudes por información y clarificaciones, y la Comisión suele tomar la posición de intermediario.

Si el querellante o toma una postura muy agresiva, la denuncia puede quedarse paralizada en esta fase. Los defensores de los derechos humanos deben estar en contacto continuo con el miembro de la Comisión encargado de su denuncia a lo largo de esta fase.

Además, si es factible económicamente, sería recomendable solicitar una audiencia en la Comisión en Washington, D.C. Suele ser mucho más eficaz presentar pruebas y testimonio oralmente frente a la Comisión, y tener la oportunidad de presentar su versión de los sucesos que depender de la comunicación escrita. Esta es la oportunidad de entregar pruebas como los objetos personales, o cualquier audiovisual. También, ésta es la oportunidad de solicitar una solución amistosa o una investigación en el lugar donde sucedieron los hechos. Si hay razón de pensar que tal investigación pudiera producir información relevante, esta es una buena estrategia para presionar al gobierno demandado.

Para pedir una audiencia hay que hacer la solicitud por escrito, y hay que decir por qué sería útil una audiencia e indicar el tipo de información que se va a presentar en la audiencia. También hay que averiguar cuándo se reunirá la Comisión la próxima vez para fijar la fecha de la audiencia. Se debe tomar en cuenta que esta audiencia generalmente tendrá la naturaleza de un careo. Es decir, se tiene que estar preparado para contestar las preguntas y anticipar las dudas de los miembros de la Comisión.

Después de este periodo de investigación la Comisión decide si los hechos denunciados son verdaderos o son falsos, y emite su recomendación. Después de haber emitido su recomendación en el caso, el gobierno demandado tiene 90 días para cumplir con la recomendación. Si el gobierno demandado no cumple con la recomendación al pie de la letra, la Comisión tiene el poder de publicarla para el uso de la Asamblea General de la OEA y también de enviar la recomendación a la Corte, para una opinión consultiva en el contexto de México, el caso de Nuevo León que analizamos anteriormente, fue publicado en el informe anual de la Comisión.

Las denuncias o las quejas que los querellantes presenten a la CIDH, son consideradas por el gobierno mexicano, en el sentido de que dichas denuncias o quejas no pueden versar sobre la autenticidad de procesos electorales desarrollados en el país, lo cual será analizado conjuntamente con lo previsto en el punto siguiente.

5.6 EXISTENCIA DE UNA NORMA EN EL CONVENIO INTERNACIONAL QUE LE PERMITE FORMULAR RECOMENDACIONES A LOS ESTADOS MIEMBROS

El artículo 41 del Pacto de San José, se establece que la Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y que en el ejercicio de su mandato tiene, entre otras funciones y atribuciones, la de formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados Partes para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos

El problema radica en la materia de las recomendaciones que puede hacer la CIDH.

La Comisión estima que puede hacer recomendaciones que versen sobre la autenticidad de las elecciones, en especial, sobre las condiciones generales del proceso electoral y sobre la organización del proceso de emisión del voto.

El gobierno mexicano considera que dichas recomendaciones sólo pueden girar sobre la facultad de promover y proteger el derecho de votar y ser votado

Ahora bien, la CIDH descansa el peso de su afirmación en lo siguiente: Considera que el acto de ratificar la Convención supone aceptar la obligación no sólo de respetar la vigencia de los derechos y libertades en ella reconocidos, sino también de garantizar la existencia y el ejercicio de todos ellos de conformidad con el artículo 1.1 del pacto

Es obvio que la obligación de referencia implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Sólo así se entiende el deber de adoptar disposiciones de derecho interno por parte de los Estados, en los términos del artículo segundo de la Convención, con el objeto de hacer efectivos tales derechos y libertades.

En relación con lo anterior, el gobierno mexicano nada dice en concreto, lo que permite suponer que acepta el aserto de que México se comprometió también a garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos políticos, lo cual tiene una enorme vinculación con la celebración de elecciones auténticas. Sin embargo, la suposición anterior es desvirtuada si se analiza en conjunto la defensa del propio gobierno y que será estudiada a continuación.

El gobierno nacional, aún cuando admite que las elecciones deben ser auténticas, opina que el derecho reconocido es el de votar y ser votado, y que ese es el derecho que la Comisión tiene la facultad de promover y proteger.

Lo anterior haría estéril, en buena medida, la celebración del Tratado y la existencia de la propia Comisión. En efecto, ningún sentido tendría que los Estados Partes respetaran el derecho a votar y ser votado, si las condiciones generales del proceso electoral no permitiesen que tal voto se expresase genuinamente o que la organización de dicho proceso y la realización de la votación misma no fuese auténtica, pues ello conduciría muy probablemente a que el sentido del voto de la mayoría no concordase con los resultados oficiales de la elección, sin que esto pudiese ser cuestionado por los propios afectados, así fuese en una instancia internacional, como la constituye aquella que se ventila ante los órganos previstos en el Pacto de San José.

Sin que sea obstáculo lo dispuesto por el artículo 38 de la declaración a que alude el gobierno mexicano, en el sentido de que ninguna persona puede intervenir en las actividades políticas que, de conformidad con la ley, sean privativas de los ciudadanos del Estado en que sean extranjeros, en virtud de que independientemente de que esta Declaración no tiene fuerza jurídica que tiene un tratado, fue hecha con antelación a la celebración de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, evento en el cual los Estados participantes consideraron conveniente crear organismos que aseguraran el efectivo ejercicio de los derechos humanos, entre los cuales se encuentran, como se ha dicho, los derechos políticos.

5.7 EXISTENCIA DE UNA RELACIÓN DIRECTA ENTRE EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

El concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía elige a sus representantes.

El ejercicio de los derechos políticos es un elemento esencial del régimen de democracia representativa, lo cual presupone la vigencia de otros derechos humanos así como un Estado de derecho.

Así, siendo la voluntad del pueblo la base de la autoridad del poder público, es obvio concluir que la designación de dicha autoridad tiene que realizarse a través de elecciones.

Al respecto, el gobierno mexicano considera que no existe obligación vinculante alguna de los Estados Miembros de la OEA de organizarse como democracias representativas. Que esta forma de gobierno sólo aparece en la Carta como un ideal y que, por ende, no puede ser válida la facultad residual de cualquier órgano de la OEA, de observar el cumplimiento de una obligación que no existe.

En cierto sentido tiene razón el gobierno en cuestión; sin embargo, soslaya el hecho de que conforme al artículo 40 de la Constitución que lo rige, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal.

Por lo tanto, resulta intrascendente analizar si la Carta citada obliga a los Estados Partes a ser democracias representativas, puesto que eso, precisamente, ya lo decidió en ese país quien puede decidirlo, aquél en quien reside la soberanía nacional: el pueblo.

Esa decisión fundamental, así como la de los derechos humanos, no están sujetas a discusión, al menos no es este momento. México es una república representativa, democrática y federal de acuerdo con lo expresado en la Constitución y, como lo señala el Dr. Jorge Carpizo, las decisiones fundamentales no pueden ser reformadas por el poder revisor, sino únicamente por el pueblo.⁵⁵

En este orden de ideas, es importante que las elecciones que se celebren sean auténticas, pues de lo contrario se vulneraría la decisión soberana de referencia.

⁵⁵ CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917", México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979. 3ª Ed., pág. 131.

Por lo tanto, para el pueblo en su conjunto, en quien reside esencial y originariamente la soberanía, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución, debe importarle que un organismo internacional analice la autenticidad de una elección, si, a su juicio, la legislación interna no dispone de los medios adecuados o de un recurso sencillo rápido o de cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, como lo son los derechos políticos, aspecto que, por cierto, fue la única calificación que hizo la CIDH, misma que no es objeto de análisis.

A mayor abundamiento, el hecho de que la Comisión multicitada analice la autenticidad de nuestros procesos electorales no vulnera la soberanía nacional, al contrario, la fortalece, puesto que su único titular tiene un medio de defensa adicional para que su decisión fundamental de ser una república representativa y democrática no sea, eventualmente, quebrantada.

Ciertamente la soberanía en su aspecto exterior, implica que todos los Estados tengan el mismo nivel jurídico, aspecto que no se ve menguado si un organismo internacional opina sobre la autenticidad de sus procesos electorales, en virtud de que ese mismo Estado es quien ha aceptado dicha posibilidad; es quien ha dado su consentimiento de una manera libre y responsable, sin vicio o error alguno, a través de sus representantes (El Ejecutivo de la Unión y la Cámara de Senadores en el caso de México), elegidos por su pueblo. En otras palabras es el propio pueblo quien ha querido tal competencia, por lo tanto, no puede hablarse de que su poder soberano desaparezca. La soberanía no es del gobierno, es del pueblo.

5.8 EXISTENCIA DE LA NORMA INTERNACIONAL QUE ESTABLECE QUE TODO TRATADO EN VIGOR OBLIGA A LAS PARTES Y DEBE SER CUMPLIDO POR ELLAS DE BUENA FE.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (suscrita por México el día 25 de septiembre de 1974), establece, de conformidad con el principio jurídico PACTA SUNT SERVANDA, que todo tratado que entra en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fé.

También se estableció en aquella Convención que los tratados son obligatorios para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo.

Ahora bien, si en el caso concreto, México se comprometió a cumplir todo tratado que celebrara y si posteriormente celebró un Tratado en el cual se comprometió a respetar los derechos políticos y a garantizar su ejercicio, e inclusive se comprometió a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades, y si, asimismo, aceptó que cualquier persona pudiese presentar a la Comisión peticiones que contuviesen denuncias o quejas de violación de la Convención y que la Comisión formulase recomendaciones a los gobiernos de los Estados Miembros para que adoptasen medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas, es obvio concluir que llegado el caso en que la CIDH formula una recomendación concreta a nuestro gobierno, no puede éste alegar incompetencia, sino que debe adoptar las disposiciones de derecho interno sugeridas, aspecto que, por cierto, tiene que ver con el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aprobado en agosto de 1990.

Con base en la promulgación de esa nueva ley y sin prejuzgar si su contenido satisface plenamente la recomendación efectuada por el organismo internacional (lo que debe presumirse pues el partido denunciante en aquel entonces, ahora apoyó la aprobación de dicha ley), cabe señalar que en principio, ha sido cumplimentado el requerimiento en cuestión y que, por lo mismo, resulta fuera de sentido común seguir sosteniendo la multimencionada incompetencia. En otras palabras, parecería que el gobierno mexicano se ha sometido a la jurisdicción de la CIDH, así sea tácitamente

En realidad, sin la recomendación de la CIDH también se hubiese promulgado una nueva legislación puesto que era un reclamo nacional que el Ejecutivo de la Unión hizo suyo al tomar posesión de su cargo

En relación con la existencia de la norma PACTA SUNT SERVANDA, el gobierno de México nada dijo, sin embargo, enderezó su defensa con base en los siguiente:

En primer lugar, consideró que el debate sobre si la OEA y sus órganos tienen o no facultades residuales quedó superado al entrar en vigor el segundo párrafo del artículo 1º de la Carta de la OEA, que establece que la Organización de Estados Americanos no tiene más facultades que aquéllas que expresamente le confiere la Carta, ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados Miembros. Agregó que ese principio también se debe aplicar a los órganos de la OEA, como lo es la CIDH y que, por lo tanto, tampoco pueden tener facultades residuales.

Al respecto, cabe decir que en relación con el precepto comentado, México sí hizo una declaración al ratificar el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA (protocolo de Cartagena de Indias), suscrito el 5 de diciembre de 1985. Inexplicablemente el gobierno mexicano nunca aludió a ella durante el transcurso del procedimiento que culminó con la recomendación efectuada por la CIDH el 17 de mayo de 1990.

De cualquier forma, no se trata de un problema de facultades residuales, puesto que en el caso concreto hay facultades expresas. En efecto, México aceptó que la CIDH pudiese formular recomendaciones, cuando lo estimare conveniente, a los gobiernos de los Estados Miembros para que adoptasen medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos.

Por lo tanto, si la CIDH recomendó al gobierno de México adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya fuesen medidas legislativas o de otro carácter, que fuesen necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la Convención reconoce, es obvio concluir que la actuación del organismo en cuestión se ajustó al marco de su competencia, tan es así que los términos de su recomendación coinciden con lo dispuesto por el artículo 2º de la propia Convención, que también México se comprometió a adoptar.

Por otro lado, el gobierno mexicano invoca en su defensa el artículo 18 de la Carta de la Organización que señala que ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro

Sin embargo, soslaya el hecho de que la recomendación que recibió no proviene de algún estado americano, sino de un organismo internacional a quien él mismo aceptó conferirle la competencia para formular ese tipo de recomendaciones. luego entonces, el precepto invocado es inaplicable al caso

Finalmente, el gobierno mexicano trajo a colación el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados, que establece que es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Lo invoca en relación con el principio de no intervención que, a su juicio, es norma imperativa en derecho interamericano

Al respecto, cabe recordar que, tal como se estudió en su momento, el principio de no intervención es corolario del principio de igualdad. Esto es, si las colectividades estatales son iguales entre sí, debe existir un principio de respeto recíproco de los poderes de cada Estado.

Sin embargo, lo anterior no obsta para que esas colectividades, en forma soberana, decidan crear un organismo internacional para que formule recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos

Desde esta perspectiva, no es un Estado el que interviene en los asuntos de otro, es un organismo internacional creado con el consentimiento de él, quien actúa dentro de un marco competencial expresamente otorgado. Además, recuérdese que el principio en cuestión, referido a América, no es otra cosa que la Doctrina Monroe, es decir, la prohibición establecida a principios del siglo XIX por Estados Unidos a las potencias europeas para recolonizar los países americanos que habían alcanzado su independencia. Aspecto que nada tiene que ver con la recomendación controvertida formulada por la CIDH

En este orden de ideas, resulta inexacto que la Convención Americana sea nula por permitir a la Comisión pronunciarse sobre la autenticidad de las elecciones de los Estados Parte. Lo preocupante sería que, existiendo la obligación para el organismo, éste no se pronunciase existiendo causa para ello.

5.9 EXISTENCIA DE NUMEROSOS PRECEDENTES EN LOS CUALES LA CIDH SE HA PRONUNCIADO SOBRE LA AUTENTICIDAD DE LAS ELECCIONES DE LOS ESTADOS PARTE

El acto de elegir a los representantes debe ser auténtico, según se advierte de lo dispuesto en el artículo 23.1 b) de la Convención Americana, es decir, debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección.

Los diversos pronunciamientos que al respecto ha formulado la CIDH pueden dividirse en dos grandes apartados: el primero, referido a las condiciones generales del proceso electoral, en donde siempre deben estar orientadas a conocer a todas las agrupaciones que participen en él, una situación equivalente, es decir, que todas cuenten con condiciones básicas similares para el desarrollo de su campaña, lo que implica la ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral.

En este sentido, la Comisión ha cuestionado los estados de excepción que restringen el ejercicio de los derechos civiles asociados al ejercicio de los derechos políticos, como lo son la libertad de expresión, la libertad de reunión, el derecho de residencia y tránsito, y el derecho a la libertad personal y a las garantías judiciales.

Por lo que toca al segundo apartado, o sea, en cuanto a los elementos específicos de la organización del proceso electoral, la CIDH se ha pronunciado sobre las leyes que lo regulan con el objeto de decidir si dichas leyes garantizan tanto la adecuada emisión del voto como su recuento correcto, haciendo hincapié en las facultades concedidas a los organismos electorales.

La finalidad de tal organismo ha sido detectar la eventual manipulación del proceso a favor de quienes controlan las organizaciones electorales (normalmente el gobierno, un partido político o las fuerzas militares), determinan quienes deciden sobre la validez del voto (la composición de los organismos electorales) y como se revisan sus resoluciones (órganos de apelación). Así, la Comisión ha revisado observaciones sobre los registros electorales y las casillas electorales; la integración del tribunal electoral y su competencia; así como la existencia de boletas electorales comprensibles y carentes de influencia sobre el elector.

Los pronunciamientos referidos han sido hechos por la CIDH a los gobiernos de los Estados partes, como lo son Haití, Nicaragua, Paraguay, Chile, Panamá, El Salvador y Cuba, entre otros.

Con base en lo anterior analizaremos las recomendaciones que emitió la OEA al Gobierno de República Dominicana, en virtud de que es un ejemplo claro y contundente, que nos permitirá apreciar en forma más clara como un organismo internacional puede emitir recomendaciones con la finalidad de velar por la autenticidad de los comicios en los estados que formen parte del mismo.

**RECOMENDACIONES DE LA MISIÓN TÉCNICA DE LA OEA, SOBRE LAS REFORMAS
NECESARIAS QUE PERMITAN ELECCIONES LIBRES EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.⁹⁹**

La Misión Técnica se limitó a sí misma a indicar, en general, las Reformas Constitucionales, legales o Regulaciones que deberían introducirse para que el pueblo exprese su deseo

No había tiempo para avanzar en legislar, regular y obtener procedimientos legales, que de acuerdo a las condiciones técnicas eran necesarias para obtener elecciones libres. Por ello, nos vimos obligados a tomar medidas de emergencia y recomendaciones parciales, sin estar obligados a ello. Consideramos que las bases requeridas para elecciones libres se las dejaríamos a la Autoridades Dominicanas, quienes decidirían cuando una Recomendación de Reforma sería útil a la Elección

Más aún, siendo un Sistema Electoral un conjunto de Instituciones y Procedimientos coordinados, la adopción de medidas aisladas podrían violar la necesaria unidad y alterar los resultados

No obstante consideramos necesario redactar una Ley Electoral. Esto se consideró por la Misión, mejor que recomendar soluciones en términos generales. Entonces la legislación Dominicana podría hacer una minuta o escribir nuevas regulaciones generales o enmendar leyes existentes, adaptarlas a las recomendaciones formuladas

La misión en algunos casos había dado detalles, para ser mejor entendidos: Enmendar el texto Constitucional, suprimir privilegios para partes políticas, incorporar principios básicos que mejoren el Sistema Electoral, reconocer garantías esenciales para elecciones libres.

⁹⁹ Union Panamericana Report on the Technical Assistance Mission of the Organization of American States to the Dominican Republic on Electoral Matters, Washington, D.C., October 19, 1961.

Con ese ánimo establecimos las Recomendaciones que creímos deberían enmendar la Constitución y en otros casos determinados cuales eran sujetos Constitucionales y cuales eran legislativos, entendiendo que la Ley Electoral es unicamente regulatoria o un complemento regulatorio de ciertos principios cardinales contenidos en la Constitución

Se requiere un largo tiempo para redactar las Reformas propuestas ya que incluían

- Establecer un registro general de votantes
- Organizarlos y clasificarlos para que pudieran ser corroborados y corregidos
- Cambios en la estructura Judicial y Administrativa para que funcionen con autonomía.
- Contar con un Poder Judicial y recursos materiales propios de una doctrina moderna en una Institución que es un brazo de gobierno, el brazo electoral
- Finalmente, que debe haber motivación política para que no carezca del soporte popular y con absoluto respeto a los derechos del ciudadano eliminando toda opresión o coerción.
- Que no sea letra muerta, u olvidada o violada "

REPORTE REALIZADO POR HENRRY WELLS, VICTOR GOYTIA (REPORTE PEDIDO POR EL GOBIERNO DE REPUBLICA DOMINICANA A LA OEA):

MAQUINARIA ELECTORAL, JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA.

Debe ser un órgano completamente independiente de otras ramas de gobierno sobre todo de la rama ejecutiva, el mejor avance constitucional establece que será un brazo de gobierno

Esto es obvio, por sus funciones, que son organizar e inspeccionar lo relativo a compilación, guarda y la corroboración de la lista de votos.

- Preparar la elección
- Contar votos y anunciar resultados
- Resolver problemas en la preparación y en la elección misma. Por ello es obvio que la autoridad electoral debe estar investida de autonomía garantizada en la constitución para que su existencia y poderes no estén sujetos a los legisladores o al presidente.

Así también puede fallar la interpretación y la aplicación de ellas si se les deje a organismos cuyos miembros se relacionen con la autoridad política; o porque se limiten sus poderes para asegurar la ley tanto en el estricto control en los actos preparatorios o los subsecuentes de las elecciones

En países donde la fiesta interesa o se inflama la emoción, se vician los procedimientos y pronunciamientos, y la mejor solución es crear un TRIBUNAL O CORTE SUPREMA ELECTORAL, con poderes de organización, corroboración y decisión que sea la apelación final.

La más importante función sería hacer decisiones o decidir todo sobre las elecciones; no debe ser limitada en ello, debe también dirigir, advertir, disciplinar y supervisar toda la maquinaria electoral.

También cumplir, guardar y corroborar el registro de votantes, contar los votos y anunciar los resultados

Operar en una jurisdicción territorial limitada, con competencia administrativa y en las disputas electorales tener poder de juicio y decisión como una corte legal

Para asegurar este sistema judicial especializado en procesos electorales deben tener precisiones respecto al método:

- *Técnica de elegibilidad*
- *Imparcialidad política*
- *Fundación de una corte electoral que elija ciudadanos.*
- *Suposición en el marco político, imparcialidad con respecto a todas las partes políticas o grupos*

Con estas características generales se organizan en maquinarias electorales en Europa y en Latinoamérica:

- a) *Artículo 90 República Dominicana: "Las elecciones serán conducidas por un Tribunal (o Consejo) Central Electoral y Tribunales subordinados con poder para juzgar y regular de acuerdo con la ley"*

No hay otras provisiones gubernamentales sobre la forma de seleccionar a esos tribunales. Tampoco se habla de su competencia, excepto que ahí mismo se dice "que en los lugares de concentración de votos" puede dirigir y comandar las fuerzas públicas, todas las decisiones sobre la forma de elegir y calificar a los elegidos o nominados y la competencia de los órganos electorales son dejados a los legisladores

Por lo tanto en la República Dominicana no hay provisión constitucional que establezca la precondición de autonomía o independencia. ¿Sólo la ley Dominicana no tiene

provisión constitucional precisa, estableciendo dicha autonomía, habilitándolo como un órgano independiente de otras autoridades y con poderes para dirigir y decidir todos los actos de la elección?

La ley regula todo lo relacionado con los tribunales electorales y su función (artículo 4 a 23 y 25 a 55).

b) *La maquinaria judicial y administrativa se organiza en órganos permanentes. Comité (o tribunal) central electoral - tribunal provisional electoral y tribunal comunal electoral; y órgano temporal que es igual a tribunal local.*

- *El central supervisa a los demás y se compone de 5 miembros apolíticos elegidos por el senado y un actuario o secretario seleccionado de la misma forma y también miembros políticos elegidos por las partes. los locales tienen voz pero no voto. Si el senado no está en sesión, los elige el ejecutivo*
- *Los tribunales provinciales y comunales consisten en 3 miembros apolíticos y un secretario o actuario nombrados por el tribunal central y también miembros políticos elegidos por las partes. El tribunal comunal elige a los miembros del tribunal local*

En los tribunales regionales y locales sus miembros políticos actúan con voz pero sin voto

Artículo 14 - Para ser miembro no político del tribunal central es necesario "Tener grado universitario o haber sido un alto oficial de la nación", este requerimiento no es para los demás

Las leyes no establecen la Permanencia de los comités únicamente prevén que sus miembros puedan removerse por el senado si son del tribunal central y si son del tribunal regional por el tribunal central

La Misión Técnica hace la observación (de la estructura) siguiente

El Tribunal Central Electoral, en el presente sistema no tiene las características institucionales de Tribunal Electoral Superior. Específicamente

- 1) *No es satisfactoria la forma de elegir a los miembros del Tribunal Electoral Central pues se eligen por mayoría del senado y en ciertos casos no especificados los eligirá el brazo ejecutivo (como cuando el senado no este en sesiones o por "cualquier otra razón") Esto no garantiza que los elegidos estén libres de influencias políticas*

La misma objeción se hace para remover a los miembros (lo decide el senado) y el ejecutivo

El mismo defecto de elección del tribunal central se traduce a los tribunales regionales y locales, siendo inaceptable para la política de imparcialidad

- 2) *No es suficiente que los miembros elegidos solo tengan "un grado universitario, o hayan tenido una alta posición en el gobierno", sino que se deben requerir que éstos sean calificados en varias disciplinas legales*
- 3) *Es técnicamente impropio el término "miembros políticos" que tienen voz pero no voto, por lo que deben llamarse representantes o delegados de partidos políticos*
- 4) *No excluyen la posibilidad de que los miembros no políticos de todos los comités puedan ser seguidores o activos del mismo partido. Aunque el artículo 9 en un párrafo de la ley electoral*

dice que los tribunales provincial y comunal se "formaran con individuos que no pertenezcan a ningún partido" esto solo parece ser expresión teórica y no las provisiones para su aplicación ejecutiva, excepto por la regla que requiere que "El Presidente y Secretario pertenezcan a diferentes partidos" sin embargo se sabe que el secretario no es un miembro del tribunal, y no tiene voz ni voto

- 5) El número de tribunales subordinados puede ser excesivo. Puede cambiarse el tribunal provincial por un tribunal de circuito con una jurisdicción mayor que una provincia.
- 6) La constitución prevé que el Tribunal Central Electoral y los Tribunales Subordinados ejerzan el poder de regular y resolver casos de acuerdo a la ley, pero no especifica la extensión y las condiciones para ese ejercicio jurisdiccional. El artículo 16 Constitucional asigna a el Tribunal Central Electoral todas las disputas electorales: "esta corresponde al tribunal central que es una corte de última instancia, todas las disputas de los tribunales provinciales y los comunales, y por lo tanto acentar un juicio"

Estas provisiones son suplementadas por las provisiones de los capítulos XIII y XIV que ratifican que la autoridad final es el Tribunal Central (como una corte de apelación), en lo referente a los tribunales provinciales y comunales y como una corte original en las elecciones presidenciales. Los tribunales electorales son los órganos exclusivos para juzgar la validez o invalidez de una elección

Como no hay provisión de que el senado o la cámara de diputados verifiquen los poderes de los miembros de los Tribunales Electorales, es obvio que la autoridad final es del Tribunal Central Electoral. La objeción a este respecto es que dicho carácter exclusivo de Juicio debe ser incluido en la Constitución, sin ninguna reserva a tal grado que los legisladores no puedan nulificar este significado regulatorio

7) Con respecto a la Administración Electoral, tiene todos los poderes el Tribunal Central Electoral sobre los demás Tribunales pero no expresan el poder de Supervisarlos aunque uno puede inferirlo

Otro comentario sobre la autoridad administrativa es el método o la falta de método en la distribución de Provisiones la obscuridad de ciertos textos y la necesidad de unificar la terminología y en la cordura para llenar ciertas omisiones

LA MISIÓN TÉCNICA FORMULA RESPECTO A LA "MAQUINARIA ELECTORAL, JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA," LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES; BASADAS EN LOS PRINCIPIOS GENERALES Y EN LA LEY ELECTORAL:

1) Se establecerá constitucionalmente una Corte Electoral y Tribunales Electorales que serán responsables de todo judicial y administrativamente con absoluta autonomía Podría ser establecido por LEY el número jurisdicción territorial lugar y procedimientos para establecer las obligaciones de los Tribunales Electorales

2) También Constitucionalmente Los Poderes de la Corte Electoral, forma de elegir sus miembros, el número de miembros, el tiempo en que el Tribunal Electoral está en sesión el procedimiento para removerlos y las cualificaciones de los miembros de la Corte

3) También se establecerán Constitucionalmente los poderes fundamentales

(i) Administrativo Consultivo y Supervisor Económico de todos los demás Tribunales Electorales

(ii) Examinar todo lo relativo a los actos electorales y sus Procedimientos

(iii) Poder de decidir como una Corte de última instancia todas en apelaciones y protestas

(iv) Actuar como juez en todo lo que comprenda el Cuerpo Electoral y Asamblea

4) *La Corte Electoral tendrá tres miembros asalariados electos por la Asamblea Nacional y dos suplentes por cada miembro, designados al mismo tiempo*

Los miembros de la Corte Electoral serán personas que por virtud de una cualificación y antecedentes constituyan una garantía de eficiencia e imparcialidad y su elección no debe dejarse a la mayoría parlamentaria, ni directa o indirectamente en manos del ejecutivo.

Aunque el método propuesto por la Misión es muy severo de acuerdo a las más avanzadas legislaciones, debería ser elegido por dos terceras partes del voto de todos los miembros de la Asamblea Nacional, a partir de una lista de tres candidatos (con sus respectivos suplentes) nominados por los partidos políticos reconocidos. Como garantía adicional se especificará que sólo uno de esos tres se podrá elegir.

En las elecciones de la Corte Electoral deberá adoptarse el procedimiento siguiente. Cada partido reconocido, aportará tres candidatos para la Corte Electoral y la Asamblea Nacional elegirá por dos terceras partes de votos los miembros de la Corte, y no más de uno puede elegirse de cada lista de tres.

5) *Requerimientos necesarios Dominicanos por nacimiento, tener ejercicio completo de sus derechos civiles y políticos, tener un grado en leyes, haber practicado leyes o haber sido juez en procesos o Cortes de Apelación y profesar alguna disciplina legal por ocho años.*

6) *El término de oficio debe ser de 12 años con un miembro reemplazado cada 4 años, según un orden preestablecido desde la primera elección.*

7) Aunque en la Constitución existe provisión sobre los procedimientos de acusación, en los artículos 24 y 27, debe establecerse también que la remoción sea por violación a la verdad o causa similar decretada únicamente por dos quintas partes de la Asamblea Nacional. La acusación podrá ser hecha por una tercera parte de la Asamblea o por dos partidos políticos nacionales por lo menos.

8) La Corte Electoral tendrá un Secretario seleccionado por ella misma, será permanente y se elegirá un candidato con los mismos requisitos de un miembro. La Corte podrá removerlo sin establecer razones.

9) Los otros organismos de la maquinaria Judicial y administrativa, serán el Tribunal de Circuito Electoral teniendo varias provincias en su jurisdicción, el Tribunal Municipal de Elecciones y el Tribunal Local de Elecciones.

El de circuito será designado por la Corte Electoral, al igual que el Municipal y el Local.

Cada Tribunal nombrará su propio Secretario y el Secretario del Local será elegido dentro de los mismos miembros.

Cada Tribunal se compondrá de 5 miembros y 2 suplentes y cada miembro durará cuatro años, pudiéndose reelegirse. Su trabajo será honorario y obligatorio.

La Corte puede remover los miembros de los tribunales y en este caso, o cuando exista deshabilitación se llamará a un suplente.

Para ser miembro del Tribunal de Circuito se requiere la misma calificación que para ser Gobernador Constitucional, para los Tribunales Municipales son igual que para sus superiores.

El Tribunal Local tendrá tres miembros con sus suplentes, cada Tribunal tendrá un Secretario (como se ve la misión propone que el Tribunal de Circuito reemplace al Tribunal Provisional)

Uno de estos Tribunales de Circuito podrá restringirse a ser únicamente Distrito Nacional y se le llamará Tribunal Electoral. Los límites geográficos de cada Distrito Electoral los determinará una ley adoptada por dos terceras partes de cada cámara. La Corte Electoral establecerá el mínimo de Tribunales Locales en cada elección en los Municipios, de acuerdo a los votantes, haciendo la lista correspondiente.

10) La función básica de la Corte Electoral además de las ya citadas es compilar, guardar y verificar el Registro General de Votantes o los ciudadanos calificados para votar. La Ley para guardar y verificar debe ser simple y efectiva, siendo posible agregar ciudadanos que empiecen a ser elegibles para votar y también poder cancelar los registros de los que perdieron su oportunidad o que están suspendidos, o que no están calificados para votar. Pueden colaborar los Tribunales de Circuito y Municipales en sus respectivas jurisdicciones

11) Aunque la Corte tiene exclusiva función jurisdiccional en toda disputa electoral, la Misión considera que cuando existan ciertos tipos de ofensas o delitos electorales, la competencia recaiga en las Cortes Penales Regulares. Entonces tendrá una doble limitación en su jurisdicción criminal:

(i) Se procederá solo que lo demande un Partido Político Nacional.

(ii) La punibilidad dictada por la Corte Electoral podrá ser la remoción o descalificación. Cuando la ofensa (el delito) sea también del orden criminal y electoral, la Corte Electoral no podrá excluir a las Cortes Criminales Ordinarias, ya que así lo señala la ley. (v.g. artículos 145, 2 de la Ley Electoral).

12) La Misión opina que se excluye los "Membros Politicos" pero su idea no es quitar la función de inspección y supervisión que ellos tienen sino incrementarla y para este propósito propone que cada partido elija Delegados o Representantes

La Misión no hace leyes solo guías

I LA IGUALDAD Y UNIVERSALIDAD EN EL SUFRAGIO ES PREREQUISITO PARA ELECCIONES LIBRES

Cada ciudadano tendrá un voto y nada más Excepciones

- Incapacidad Mental
- Criminales condenados
- Otros individuos que rompen la igualdad y libertad

Todos los ciudadanos tienen la obligación de votar y el voto será COMPULSORIO.

No votar debería penalizarse salvo que se justifique

II EL PRINCIPIO DE VOTO UNIVERSAL ESTA ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 13 Y 14 CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA DOMINICANA

Establece que todos los ciudadanos que podrán votar deberán contar con más de 18 años o menores si son casados (emancipados) el artículo 59 de la Ley Electoral establece que el sitio de voto es en el Comité Local electoral de acuerdo al domicilio y a la credencial del votante, pero prevé que el ciudadano puede votar en donde quiera que se encuentre en el día de las elecciones

Las provisiones constitucionales que niegan el voto son menos aceptadas, el artículo 86 niega el voto a

- 1 Los que perdieron sus derechos
- 2 Militares y Policías (esta disposición no debe reformarse pues deben ser ajenos a la política.)

III RECOMENDACIONES DE LA MISIÓN

- 1 La ley Electoral debe evitar que voten en cualquier Comité Local y únicamente voten en el que describe su domicilio y credencial, sin excepciones
- 2 El artículo 15 Constitucional se entenderá como
 - a) Los actos referidos en los párrafos primero y segundo son aquellos considerados como delitos bajo la ley penal y por lo tanto quien los cometa perderá permanentemente sus derechos.
 - b) Nadie le quitará a un ciudadano sus derechos a menos que sea sentenciado por una Corte Ordinaria
 - c) Las cláusulas tres, cuatro, cinco y seis se refieren a delitos que hacen perder los derechos temporalmente. La Misión Técnica no hace recomendaciones en estos puntos, pero sugiere que se aclare que los ciudadanos de las cláusulas uno y dos que ya cumplieron su condena, recobren sus derechos y voten
- 3) Deben especificar en la Ley Electoral las penalidades para los que no voten sin justificación. Así se logrará el voto compulsivo

Las penalidades deben ser razonables y además dar la lista de razones para no votar. Por ejemplo en Argentina el Decreto-ley No. 4.034 de abril 22 de 1957 dice: Están exentos de la obligación de votar

- A) mayores de 75 años de edad
- B) magistrados y sus asistentes que estén laborando durante el horario de votar
- C) lejanía mayor de 100 km a la hora de la votación
- D) fuerza mayor

REGISTRO E IDENTIFICACIÓN DE VOTANTES.

I. Es el único método que evita la falsificación múltiple de votos, por lo que se requiere la modificación del Registro Civil

a) **Modificación del Registro Civil.** En muchas naciones se ha adoptado, pero sin hacer los cambios requeridos para la función electoral, lo cual será radical

Costa Rica, Panamá y República Dominicana han adoptado el sistema Torrens:

- (i) Que el Registro Civil sirva para establecer el estado civil y la ciudadanía.
- (ii) Dar fuerza legal al estado político y capacidad cívica a los ciudadanos, haciendo un registro público
- (iii) Hacer auténticos y validar esos registros
- (iv) Garantizar la autenticidad de los registros.

El Registro Civil queda bajo la dirección de la autoridad electoral independiente del Gobierno

b) **Credencial individual de identificación.** *El Registro Civil dará autenticidad a esa credencial, como un documento público inalienable y no transferible que servirá para verificar que se es ciudadano dominicano, su domicilio, estado civil y su capacidad de contratar.*

Servirá para diversas funciones públicas o privadas, debiéndose portar siempre.

En la República Dominicana llaman incorrectamente a la identificación "identidad", pero eso significa que algo es igual a otro y por lo tanto debe decirse identificación.

c) **LISTA CENTRAL DE VOTANTES Y REGISTRO LOCAL.** *La lista permanente de votantes se incrementará con los nuevos ciudadanos y serán descontados las personas fallecidas y los privados de sus derechos*

II *Los registros de votos se encuentran en el capítulo VI de la Ley Electoral No. 1208 de junio 9 de 1946 y sus regulaciones de junio 8 de 1946.*

La regla general está en el artículo 56 de la Ley Electoral, ahí se prevé que los ciudadanos registrados puedan y deban votar según el artículo 88 de la Constitución para elegir Presidente de la República, Senadores, Diputados, Gobernadores, Etc

Aquí se puntualiza que en la República Dominicana ya hay algún avance en este registro

La Ley 1208 tiene una excepción para el que no tiene credencial, y es que puede registrarse en el Tribunal Municipal Electoral a petición propia de un partido, con el requisito de que

no sea más de tres meses de la votación ni menos de un mes (si son votaciones ordinarias), pero si son votaciones especiales el tiempo será de no más de dos meses antes, y no menos de un mes (artículo 1 Ley 1208)

No debe usarse como tarjeta para pagar impuestos

III Reformas recomendadas por la Misión al Registro Civil

- 1) Reemplazar las "viejas" copias por nuevas y mejores
- 2) Agregar el estado político y domicilio del ciudadano basado en el registro de tarjetas de pago de impuestos, según el artículo 4 de la Ley 990, de septiembre 7 de 1945

1) - ADAPTACIONES DEL SISTEMA TORRENS

- a) El Registro Civil sólo dará los documentos fijados por la ley V gr ciudadanía, etc
- b) No alterar las fechas
- c) No validar instrumentos nulos
- d) Si algo se omitió en el registro, podrá corregirse mediante un método seguro.

2) - Secciones del Registro

- a) Nacimientos y muertes
- b) Ciudadanía
- c) Extranjeros.
- d) Casamientos y divorcios
- e) Cambios de estados civil y limitación de derechos

3) - Lista de Votantes

La Corte Electoral compilará en lista permanente: cambios parciales por agregar nuevos ciudadanos o naturalizados o quitar defunciones, suspensión, pérdida o restauración de derechos

4) - Distritos Electorales

Se obtendrá la lista local de votantes, y estará visible y accesible para que cada votante pueda solicitar que se corrijan errores

Los errores cuya corrección se puede solicitar directamente o a través de una autoridad

- *Omisiones en el nombre*
- *Número de credencial*
- *Cambios de dirección*

Al final la Corte Electoral dará a conocer cambios a las autoridades judiciales, y será dada a conocer corregida y entonces sólo los que ahí estén podrán votar. Para mayor seguridad los partidos conocerán las dos listas, es decir, las originales y las corregidas.

Las listas permanentes serán publicadas cuarenta días antes de las elecciones.

5) Regulación de la Credencial Personal de Identificación

a) Descripción de la Credencial

- *Cuadrilateral, portátil, de 8 cm*
- *Nombre legal completo*

- *Sexo*
- *Fecha y lugar de nacimiento*
- *Estado civil*
- *Domicilio completo*
- *Firma o huella*
- *Fotografía*

b) *Regulaciones*

La credencial es permanente pero se puede reponer por pérdida, anotando el mismo número de registro

PARTIDOS POLITICOS

Los candidatos serán nominados por partidos los votos serán únicos por partidos.

El estado debe regular el sistema político. Leyes que digan que los partidos son autónomos y por lo tanto no les dará protección ni ayuda financiera

La ley fijará las guías de derechos y deberes, su nomenclatura, etc

Los partidos no solo nominarán sino que serán activos en participación cívica y vigilarán a los demás partidos reportando actos ilegales

Habrà registro de partidos, para evitar proliferación de pequeños partidos, serán reconfirmados si recibieron siquiera tres por ciento de los votos o al menos un representante en el Congreso Nacional

El registro y organización de partidos está en el artículo 131 a 137 de la Ley No. 386 de abril de 1926 enmendada en 1960 "República Dominicana"

*El artículo 106 sitúa al partido del gobierno en posición de privilegio con respecto a otros que **deben** oponérsele*

El artículo 20 es otro procedimiento inconsistente con la democracia y es el hecho de que no sea voto directo para elegir a los Diputados y Senadores, quienes se reeligen así mismos

LA MISIÓN RECOMIENDA

- 1) *Repeler el artículo 106*
- 2) *Debe reconocerse un partido cuando gane 3 por ciento de votos o un Diputado*
- 3) *Los partidos son libres de actuar siempre que no contradigan a la Constitución o Corte Electoral.*
- 4) *Los partidos deben guardar sus registros de miembros estrictamente privados y ninguna autoridad puede pedirselos*
- 5) *Toda corporación o asistencia financiera de los partidos es función individual. Por ello, toda aportación del Gobierno Federal se suprime pues supone un acuerdo de conveniencias.*
- 6) *Debe prohibirse cualquier actividad del gobierno sobre los partidos, que no sea la legal; y los partidos no deben dejarse influenciar por el gobierno, en doctrinas, selección de miembros por raza, religión o sectas, dinero, etc.*
- 7) *La personalidad legal de los partidos debe ser autorizada por la Corte Electoral.*

CAMPAÑA ELECTORAL

Para que haya atmósfera de libertad se requiere

- a) *No restringir de ninguna forma los derechos civiles*
- b) *Tampoco los partidos y candidatos deben recibir ayuda o protección del gobierno*
- c) *No intimidar a candidatos o partidos*
- d) *Informar a los ciudadanos y permitir a los partidos el acceso a los medios de comunicación*

RECOMENDACIONES FINALES DE LA MISIÓN.

La ley electoral debe reformarse o incluir un bando político con las actividad de las fuerza armadas, de la policía, sistema judicial, y las oficinas del sector público.

Así mismo debe incluir reformas concretas respecto de la arbitraria protección política a los partidos, y de la injustificada intervención a sus asuntos internos.

Estas reformas deben establecerse en la sección 8 de la Constitución, previendo las siguientes garantías

- *Patrimonio, propiedad, así como la libertad de pertenecer al partido político de su conveniencia, sin que esto ocasione ser sujeto de persecución, secuestro, expropiación, disposición parcial o total por parte de las autoridades del gobierno o privación individual durante el periodo de elecciones.*
- *Inviolabilidad de correspondencia y documentos privados*
- *La correspondencia y documentos nacionales, provinciales y municipales, pertenecientes a los partidos políticos, no podrán ser violados por las autoridades gubernamentales durante la*

campaña electoral, excepto en casos de flagrante delito o mediante orden de juez competente, con fundamento en ley

- *Libertad de Tránsito* La libertad de tránsito de los líderes, candidatos y delegados del partido, no podrá ser restringida por las autoridades gubernamentales durante el periodo de elección, excepto en el caso de flagrante delito o mediante orden de juez competente, con fundamento en ley
- *La Ley Electoral debe incluir reformas en las que se prohíba a los partidos políticos y a las autoridades públicas usar del erario público, con el fin de que los partidos políticos se vean beneficiados* El principal objeto de esta recomendación es prevenir que los oficiales o empleados del gobierno usen o autoricen el uso del erario público en beneficio de determinado partido político
- *La Ley Electoral debe ser reformada y establecer la regulación respecto de las autoridades públicas que violen las garantías y los derechos antes señalados, o cuando intervengan ilegalmente en actividades políticas, teniendo como penalidad la remoción en el cargo público, siendo la Corte Electoral quien tenga la competencia para determinar dichas sanciones. El propósito de esta recomendación es garantizar la competencia de la Corte Electoral en tratándose de violaciones a las reformas propuestas en las anteriores recomendaciones y fijar la penalidad en dichas violaciones*
- *También debe reformarse la Ley Electoral, dando a los partidos políticos la misma distribución de los medios de comunicación durante la campaña electoral, de acuerdo a las siguientes reglas*

a) *Los medios de comunicación y las empresas suministradoras del material de apoyo para la campaña política de los partidos políticos no pueden negarse a prestar su servicios, cuando los partidos políticos estén pagando por ese servicio*

b) *La Corte Electoral debe ser declarada competente durante el periodo de elecciones para vigilar la propaganda de los partidos políticos en los medios de comunicación. Así como sancionar*

a los medios de comunicación o compañías de servicios, a petición de las autoridades nacionales o partidos políticos

c) El estado debe vigilar que la propaganda de los partidos políticos sean justamente distribuidos

d) La Ley Electoral debe ser reformada para requerir que cada partido político se someta a la Corte Electoral, por lo menos 60 días antes de la elección, un estado detallado de sus ingresos y egresos desde la última elección. La Corte estará autorizada para tener los documentos relacionados con los ingresos y egresos examinados por auditores elegidos por la Corte.

El propósito de esta recomendación es proveer las medidas para verificar la legalidad de los ingresos y egresos de los partidos políticos para desalentar sino es que eliminar totalmente los procedimientos ilegales

La Corte electoral una vez provista de la autorización para examinar las cuentas y los récords, puede investigar la información proveída y los fondos recolectados de recursos ilegales tales como del gobierno, grupos extranjeros o individuos en particular, o por medios ilegales tales como asesoramiento de empleados del gobierno para obtener contribuciones que podrían también buscar el cubrir la evidencia del uso de fondos para propósitos ilegales tales: comprar votos o sobornar autoridades electorales.

Una vez terminado el análisis de República Dominicana, del cual obtenemos un ejemplo claro de que la CIDH se ha pronunciado sobre la autenticidad de las elecciones de los estados parte, seguiremos con el tema central de éste capítulo haciendo notar que muchos de los pronunciamientos de la CIDH han sido suscritos, por miembros destacadísimos de la Comisión, como lo son Gabino Fraga y Cesar Sepúlveda, ambos mexicanos. Al respecto, el gobierno mexicano considera que los precedentes invocados no guardan relación comparativa

alguna con la situación prevaleciente en México porque se inscribieron en contextos generales de violaciones graves, masivas o sistemáticas, prácticamente de todos los derechos humanos. Que en la mayoría de esos casos, las situaciones involucran estados de sitio y suspensión de vigencia de los derechos humanos

Sin cuestionar la veracidad de lo argumentado en la defensa, es decir, sobre el estado en que se encontraban los gobiernos de los Estados Partes cuando celebraron sus procesos electorales, cabe decir que las facultades de la Comisión no están supeditadas a la existencia de violaciones graves

En efecto, en ninguna parte de la Convención se condiciona la actuación de la CIDH (o de la Corte), a aquellos casos de transgresiones graves o sistemáticas de los derechos humanos. No existe en el tratado un catálogo de violaciones, de acuerdo con su gravedad o frecuencia, por ende, no puede alegarse incompetencia sólo porque a juicio del Estado Parte no sea grave o frecuente la violación a los derechos tutelados

La Sección III del Capítulo VII de la Convención Americana bajo el título Competencia, regula, en sus artículos 44 a 51, una de las competencias que la Comisión posee: la de tramitar y decidir sobre las peticiones que contengan denuncias o quejas, presentadas por personas o grupos de personas, según el artículo 44 o por Estados parte, de acuerdo con lo establecido por el artículo 45

El artículo 44 del Pacto de San José permite a cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias y quejas de violación de esta Convención por un Estado parte, como a continuación se establece

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos:

ARTÍCULO 44.- Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado Parte.

ARTÍCULO 45.-

1 Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado Parte alegue que otro Estado Parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención.

2 Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo sólo se pueden admitir y examinar si son presentadas por un Estado Parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca la referida competencia de la Comisión. La Comisión no admitirá ninguna comunicación

contra un Estado Parte que no haya hecho tal declaración

3 Las declaraciones sobre reconocimiento de competencia pueden hacerse para que ésta rija por tiempo indefinido, y por un periodo determinado o para casos específicos.

4 Las declaraciones se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que transmitirá copia de las mismas a los Estados miembros de dicha Organización.

El hecho de que la Comisión tenga competencia preceptiva y obligatoria para recibir y tramitar comunicaciones o quejas por violaciones de los derechos humanos, derivada directamente de la vigencia de la Convención, y que esta competencia no resulte de una facultad de los Estados que puedan o no ejercerla³⁰

De modo que los Estados Parte en la Convención Americana están sujetos a la posibilidad de que, sobre la base del artículo 44 del Pacto, se presenten contra ellos ante la Comisión, peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de los derechos y libertades reconocidos.

El hecho de que un individuo cuyos derechos internacionalmente reconocidos han sido violados pueden presentarse directamente a una instancia internacional, constituye un cambio

³⁰ GROS ESPIEL, Héctor. "La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos. Análisis Comparativo" Chile. Editorial Jurídica de Chile, 1991 p. 145

fundamental respecto del Derecho Internacional clásico, una situación nueva, que abre perspectivas enormes de cambio y renovación”²¹

El artículo 46 del Pacto de San José enumera las exigencias requeridas para que una comunicación, presentada según los artículos 44 o 45 pueda ser admitida

ARTÍCULO 46.- I Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 o 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:

a) Que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;

b) Que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;

c) Que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y

d) Que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante local de la entidad que someta la petición.

²¹ Cfr. CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio. El Gros Espicil, Idem., p. 146.

2 Las disposiciones de los incisos 1.a y 1.b del presente artículo no se aplicarán cuando.

- a) No exista en la legislación interna del estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados.
- b) No se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
- c) haya retardo justificado en la decisión sobre los mencionados recursos

La primera exigencia es que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos.

La exigencia del agotamiento de los recursos internos no es únicamente la expresión del reconocimiento del carácter subsidiario de la protección internacional regional de los derechos humanos. Constituye asimismo, por lo que esta exigencia es hoy según los principios generalmente reconocidos del derecho internacional, una nueva manifestación de la profunda transformación que han sufrido ideas y criterios jurídicos tradicionales, como consecuencia de la existencia de sistemas de protección de los derechos humanos. En efecto, el solo pensar, por ejemplo, que la cosa juzgada en el derecho interno puede ser el presupuesto para que se abra el control internacional, demuestra la revolución producida en el Derecho por los actuales regímenes de protección internacional, universal y regionales de los derechos humanos.

La segunda exigencia impuesta por el artículo 46 1b de la Convención Americana, es que la petición o comunicación sea presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva

Pero si hay decisión interna, lo que es común en esta situación, sobre todo en casos como los previstos en los párrafos b y c 2 del artículo 46, y en otros análogos, según los principios del derecho internacional generalmente reconocidos, el plazo de seis meses no tiene una fecha exacta de inicio, sin que por ello pueda desconocerse el derecho a presentar a la Comisión una petición o comunicación

Otro requisito de admisibilidad es que la materia de petición ó comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional (artículo 46 1c). Esta exigencia está relacionada con la necesaria inadmisibilidad de toda petición o comunicación que "sea substancialmente la de producción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Convención u otro órgano internacional"

El artículo 49 de la Convención Americana establece el procedimiento que ha de seguirse en la tramitación de las peticiones o comunicaciones (arts 44 o 45), luego de haberse iniciado su consideración y cuando no han sido declarados inadmisibles, en el caso de que se haya llegado a una solución amistosa:

ARTÍCULO 49.- Si se ha llegado a una solución amistosa la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados Partes en esta Convención y comunicada después, para su publicación, al Secretario General de la Organización de los Estados

Americanos. Este informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si cualquiera de las partes en el caso lo solicita, se le suministrará la más amplia información posible.

La Comisión interamericana cumplió y cumple una gran tarea para la promoción y la protección de los derechos humanos en América. Antes que la Convención se adoptara, en los años previos a su entrada en vigencia, y luego de que entrara en vigor, con respecto a los estados que no eran o que no son todavía partes en ella, la Comisión cumplió y cumple una obra excepcional, independiente y valiosa que promovió y promueve la conciencia de los derechos humanos denunciando las violaciones masivas, y reiteradas de Derechos Humanos, salvando muchas vidas y sustrayendo de la tortura y de la detención arbitraria a muchas personas. En este sentido, merece un tributo de admiración.⁹²

Si hay una denuncia que resulte fundada, la CIDH tiene la obligación de pronunciarse y formular la recomendación pertinente, sea cual sea el tipo de violación cometido y así fuese la primera ocasión de haberse incurrido en ella por el gobierno denunciado.

Ahora bien, si para que proceda la denuncia de un Estado Parte es necesario que el Estado denunciado haya previamente reconocido expresamente esa posibilidad, cosa que México no ha hecho, es obvio concluir que la única vía posible para que la CIDH actúe, tratándose de nuestro país, es a través de las denuncias de personas o grupos de personas o entidades no gubernamentales legalmente reconocidas.

⁹² GROS ESPIELI, Hector. Idem, p. 159 y 160.

El gobierno mexicano considera que si los informes se elaboran a partir de peticiones individuales, se utilizaría a la Comisión en luchas partidarias, lo que necesariamente se traduciría en una politización de la misma

El aceptar que el gobierno mexicano no pueda recibir recomendaciones formuladas con base en peticiones individuales, implicaría que ninguno de los organismos de la OEA encargados de velar por el respeto a los derechos humanos, pudiese actuar tratándose de México. Ello es así porque, como ya se dijo, México no ha aceptado la intervención de la CIDH cuando existan de por medio denuncias de los demás Estados Partes, y tampoco ha aceptado, en los términos del tratado, la posibilidad de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos pudiese dictar sentencias sobre la violación de los derechos humanos en nuestro país.

La eventualidad de que la CIDH se politice iría en su detrimento y el gobierno mexicano tendría la posibilidad de denunciar el Tratado, llegado el caso. Pero mientras no lo haga está obligado a reconocer su intervención así haya sido provocada por ciudadanos mexicanos, como los integrantes de un partido político.

En este orden de ideas, la afirmación final del gobierno mexicano, en el sentido de que la Comisión se convertiría en el Órgano Supremo Calificador de Elecciones en las Américas, y todos los países americanos podrán olvidar sus soberanías, parece inexacta.

Lo es porque en los términos del Tratado aún no es posible equiparar a ese organismo con el Tribunal Supremo Electoral de América, sino como una protección internacional de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos y porque la soberanía, como ya se dijo, no es de los gobiernos sino de los

pueblos, en los términos de la doctrina constitucional americana y, en especial, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo tanto, quienes se deben olvidar de procesos electorales no auténticos, son los gobiernos de los países americanos signantes del Pacto, sobre todo mientras sus pueblos tengan la posibilidad de denunciar las violaciones a los derechos humanos ante un organismo compuesto de miembros que deben ser personas de alta autoridad moral y reconocida autoridad en materia de derechos humanos.

5.10 EXISTENCIA DE UNA NORMA DE LA CONVENCIÓN QUE PROHIBE INTERPRETAR SUS DISPOSICIONES EN EL SENTIDO DE PERMITIR A LOS ESTADOS PARTES SUPRIMIR EL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES CONTEMPLADOS EN ELLA

De acuerdo con el artículo 29, inciso a) del Pacto de San José, ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o personas, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en la misma.

Por lo tanto, si el gobierno mexicano realiza una interpretación de diversas normas del Tratado de tal forma que invariablemente tiendan a evitar la posibilidad de que la CIDH ejercite sus funciones, eventualmente pudieran verse suprimidos los derechos de los electores mexicanos o limitados en grado diferente al previsto en la Convención Americana, en especial, cuando dicho gobierno vincula la autenticidad de las elecciones a las circunstancias y condiciones de cada país.

5.11 CONCLUSION

De acuerdo con lo apuntado en los incisos anteriores, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene competencia para analizar la autenticidad de los procesos electorales de un Estado Parte como lo es México y en especial para formularle recomendaciones en el sentido de que es deber de su gobierno adoptar disposiciones de derecho interno, con arreglo a sus procedimientos Constitucionales y a las disposiciones de la Convención, ya sean medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer cualquier tipo de recomendación sobre la materia

Es competente porque existe un Tratado suscrito por México, aprobado con las formalidades del caso, en relación con el cual nunca se ha hecho reserva sobre tal competencia. Porque en dicho Tratado se obliga a los Estados Parte a respetar los derechos humanos, y se faculta a los particulares a presentar quejas o denuncias ante la CIDH, en caso de que se violen tales derechos. Porque se prevé que ese organismo formule recomendaciones a los Estados Miembros para que adopten medidas progresivas o favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos Constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos. Porque es indudable que existe un nexo vital entre los derechos políticos contemplados en la Convención y el concepto de democracia representativa a que se refiere la Constitución Mexicana. Porque los tratados internacionales obligan a las partes y deben ser cumplidos de buena fé. Porque la CIDH se ha pronunciado en multitud de casos sobre la autenticidad de las elecciones, sin que el gobierno mexicano hubiese cuestionado tales pronunciamientos y porque las disposiciones de la Convención no pueden interpretarse de tal forma que se permita a los Estados Partes suprimir o limitar los derechos humanos contemplados en las mismas

CAPITULO VI

6 CONCLUSIONES ALCANZADAS EN LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y EL PARTIDO DEL TRABAJO EN MATERIA DE REFORMA ELECTORAL.

Como resultado de los trabajos de la Mesa para la Reforma Electoral, de la Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal (en la que participaron autoridades del Distrito Federal, así como asambleístas y legisladores federales de las Comisiones respectivas en ambas Cámaras del Congreso de la Unión) y del Grupo de Dirigentes de los Partidos Políticos y la Secretaría de Gobernación, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo alcanzaron las conclusiones que a través de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de dichos partidos en las cámaras del Congreso de la Unión

Estas conclusiones constituyen el punto de partida para que los legisladores concreten las reformas constitucionales y legales en las materias electorales y políticas del Distrito Federal. Siendo estos temas prioritarios para la Reforma del Estado, no la agotan, porque ésta incluye también otros temas como el Fortalecimiento del Federalismo, la Reforma de los Poderes Públicos, los Derechos Indígenas, la Participación Ciudadana, la Comunicación Social, entre otros, los cuales seguirán siendo tratados por los mecanismos acordados en la Mesa Central para la Reforma del Estado.”¹

¹ COVARRUBIAS, Ana Cristina. Voz y Voto, mayo 1996. **“La Reforma del Estado, el Federalismo Modelo para Armar”**, p. 49

La reforma federal electoral mexicana de 1994 tiene principalmente cuatro grandes fuentes: 1) Los Acuerdos de Barcelona, 2) Los Acuerdos del Consejo General del IFE, 3) Las acciones del gobierno federal y 4) Las acciones de diversos órganos del IFE.

Los Acuerdos de Barcelona, a su vez, se concretaron en: a) reformas legislativas y b) acuerdos administrativos. Las Reformas legislativas fueron de carácter constitucional o a normas no constitucionales o secundarias.

Los Acuerdos del Consejo General del IFE se pueden dividir cronológicamente de conformidad con la diversa integración que tuvo ese órgano colegiado: 1) del 27 de enero al 2 de junio y 2) del 3 de junio al 20 de agosto. El 3 de junio fue la primera sesión, a la que asistieron los consejeros ciudadanos, y con la cual se integró ese Consejo General según la nueva legislación.

A principios de febrero de 1994 dieron inicio las conversaciones entre los partidos políticos y el Secretario de Gobernación y presidente del Consejo General del IFE. Por razones políticas y operativas, las pláticas se desarrollaron en dos instancias paralelas. En una, participaron los presidentes nacionales de los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y de la Revolución Democrática (PRD), partidos que en conjunto habían recibido más del 90% nacional en la última elección federal a la anterior de 1994, y el Secretario de Gobernación. En la segunda instancia se creó una mesa para el diálogo y la recepción de propuestas surgidas de los partidos PPS, Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), Demócrata Mexicano (PDM), del Trabajo (PT) y Verde Ecologista de México (PVEM), con quienes también se reunió con frecuencia el Secretario de Gobernación.

Esta división del trabajo fue objeto de diversas críticas, pero tenía su base en una política objetiva y, sobre todo, era necesaria, puesto que el tiempo disponible para arribar a

acuerdos era limitado, dada la cercanía de la fecha para la celebración de la jornada electoral. A ningún partido se negó la posibilidad de externar puntos de vista y realizar propuestas, pues todas ellas fueron consideradas y analizadas con seriedad y objetividad. El Secretario de Gobernación y presidente del Consejo General del IFE sostuvo múltiples reuniones bilaterales y multilaterales con los seis partidos que integraron la segunda mesa de negociaciones, y muchas de sus proposiciones las llevó a la primera mesa. Algunos de ellas son parte de la reforma electoral de 1994.

Las conversaciones entre el Secretario de Gobernación y los representantes de los tres mayores partidos políticos de México duraron hasta el mes de julio de 1994. La sede de las conversaciones fue la casa marcada con el número 32 de la calle de Barcelona en la Ciudad de México. De ahí que la prensa nacional haya denominado a los acuerdos ahí alcanzados "Los Acuerdos de Barcelona". Sin embargo, cabe aclarar que las conversaciones tuvieron lugar tanto en el local antes citado como en las instalaciones del IFE.

En la primera etapa de las conversaciones, fueron firmados por los representantes de los tres partidos políticos mayoritarios y por el secretario de Gobernación. Los acuerdos que merecieron consenso constituyeron después la base para la presentación de proyectos de resolución ante el Consejo General del IFE, o bien, iniciativas de reformas a la Constitución Política de la República, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y al Código Penal Federal.

Los participantes en las negociaciones fueron respetuosos de las competencias que la Constitución y las leyes confieren a los distintos órganos electorales, legislativos y gubernamentales. Sus acuerdos fueron remitidos como propuesta a cada órgano competente para su consideración y, en su caso, implantación.⁹⁴

⁹⁴ CARPIZO, Jorge. "Informe que se presenta al Colegio Electoral de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión", México: Secretaría de Gobernación, 1994, p. 7-10.

El dialogo de Barcelona tuvo, en lo que hace a sus participantes, dos etapas claramente definidas. el hecho que lo motivó fue la trágica muerte del candidato presidencial del PRI, Licenciado Luis Donaldo Colosio Murrieta. La primera etapa de las conversaciones se desarrolló de febrero a marzo de 1994, mientras que la segunda etapa abarcó de abril a julio del mismo año.

CONCLUSIONES ALCANZADAS EN LA MESA PARA LA REFORMA ELECTORAL.

MODIFICACIONES CONSTITUCIONALES

6.1 DERECHOS POLÍTICOS Y MECANISMOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN

1. Incorporar el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo. Se conformaría por una sala superior de control constitucional integrada por ministros electorales y por salas integradas con magistrados electorales y serían un órgano jurisdiccional de control constitucional y de pleno derecho.

- El hecho de incorporar el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, traería como consecuencia quitarle su autonomía y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 264 del COFIPE, el cual remite al artículo 41 de la Constitución. Ya que es bien sabido que el Poder Judicial carece de independencia absoluta respecto de quienes ocupan momentáneamente el Poder. Pero también es cierto que el hecho de dejar al Tribunal Federal Electoral, como organismo jurisdiccional autónomo llegaría a la postre a ser más dominado e incapaz de decidir cuestiones de tanta importancia de acuerdo al derecho. Queremos decir, por tanto que el Tribunal Federal Electoral debería

mantenerse como organismo autónomo y no incorporarse al Poder Judicial de la Federación, siempre y cuando tenga absoluta independencia -

Los ministros y magistrados electorales serían designados por una mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Secretaría de Gobernación considera que los magistrados electorales podrían ser nombrados por la Cámara de Diputados de entre las propuestas que haga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que los ministros electorales fuesen designados conforme al procedimiento señalado en el artículo 96 de la Constitución.

Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que debe cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

Corte de Justicia de la Nación conforme a los procedimientos previstos en el artículo 105 Constitucional

Con base en este punto del proyecto de reformas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrá intervención en la inconstitucionalidad de leyes electorales federales y locales. En los términos del artículo 192 de la Ley de Amparo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia es obligatoria para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y Jueces de Distrito, y para los tribunales militares, judiciales del orden común y tribunales locales o federales administrativos y del trabajo, locales o federales. Al incorporar al Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia de la corte será obligatoria para éste, y a todas las autoridades en materia electoral. Así el recurso de protección constitucional de los derechos políticos reúne características como de que la jurisprudencia relativa será obligatoria para las autoridades electorales, y estará a los términos de preclusión y definitividad de los procesos electorales y la autoridad competente para resolver será el Tribunal Electoral.

En opinión de la Secretaría de Gobernación resulta inconveniente la modificación relativa a suprimir la excepción existente en la fracción I del artículo 105 constitucional respecto de la acción de controversias constitucional en la materia electoral

Artículo 105 Constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes

1 De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre

Lo anterior, fundamentalmente en razón de que se propone el establecimiento de todo un sistema de control de constitucionalidad, tanto de las leyes electorales federales y locales, como de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los dos ámbitos, lo que hace innecesaria dicha reforma y abriría el planteamiento de conflictos en diferentes vías sobre las mismas cuestiones

4 Establecer para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, que las reformas a las leyes respectivas deben ser adoptadas y puestas en vigor con un lapso de anticipación suficiente para el desahogo de las acciones de inconstitucionalidad que pudieran ejercerse.

5 Establecer que los derechos políticos de los ciudadanos contenidos en las Fracciones I, II, y III del artículo 35 estarán protegidos conforme al recurso que establezca la Constitución:

Artículo 35 Constitucional Son prerrogativas del ciudadano:

I Votar en las elecciones populares.

II Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

6. El recurso de protección constitucional de los derechos políticos reuniría las siguientes características: no tendrá efectos generales, pero la jurisprudencia relativa será obligatoria para las autoridades electorales; estará relacionado con los plazos de los procesos electorales y respetará los términos de preclusión y definitividad que rigen a los mismos; los sujetos legitimados para interponerlo serán los ciudadanos; la autoridad competente para resolverlos será el Tribunal Electoral.

7. Establecer mecanismos para el control constitucional de actos y resoluciones de autoridades electorales federales y locales.

8. Respecto a los actos y resoluciones de autoridades electorales locales, el recurso correspondiente tendrá las siguientes características: procederá para actos y resoluciones que violen disposiciones de la Constitución Federal relacionados con resultados electorales locales, cuando se haya concluido la etapa de calificación, deberán ser definitivos e inatacables en el ámbito local y haber agotado todos los recursos previos disponibles, deberán tener relación determinante con el resultado de la elección de que se trate; también tener reparación material y jurídicamente posible en el mismo proceso electoral; los sujetos legitimados para interponerlo serán los partidos políticos, lo resolverá el Tribunal Electoral, y la resolución no tendrá efectos generales.

- Como señalamos en capítulos anteriores no solo los partidos políticos están legitimados para interponer recursos, también los ciudadanos mexicanos contando entre ellos a los observadores nacionales, deberían tener dicha legitimación -

Establecer un mecanismo para garantizar que en los procesos electorales locales se prefigure el plazo necesario entre la calificación y la toma de posesión de las autoridades correspondientes, a efecto de permitir la substanciación del recurso señalado.

9 Los actos y resoluciones de autoridades electorales federales, también podrán ser impugnados cuando se hayan violado disposiciones constitucionales relativas a la materia electoral: deberán haberse agotado todos los recursos previos; ser definitivos e inatacables; será resuelto por el Tribunal Electoral, la resolución no tendrá efectos generales.

10 Se establecerá una legislación específica para regular los procedimientos de estos recursos y los demás procedimientos relativos al contencioso electoral

11 Incorporar la afiliación personal a los partidos políticos en el texto del artículo 41 Constitucional.

12 Instaurar la figura jurídica del referéndum para reformas que incidan en decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución. Además, se plantearon las siguientes modalidades:

- La observación nacional o internacional no solo versa sobre elecciones, también se realiza en plebiscitos, referendums o cualquier otra forma de participación política. En este orden de ideas la observación nacional podría ser de gran utilidad para mostrar las irregularidades que pudiera tener dicho referéndum -

a) El PRI, el PRD y el PT coinciden en que no sean materias de referéndum la designación del Presidente de la República con carácter interino, sustituto o provisional, el régimen interior del Congreso de la Unión y el juicio político, así como las leyes tributarias

b) Establecer en los artículos 35 y 36 Constitucionales la prerrogativa y obligación ciudadanas, respectivamente, de votar en el referéndum. Precisar en el artículo 40 Constitucional que dicha figura es una excepción a la democracia representativa

La Secretaría de Gobernación considera que el referéndum sólo debe versar sobre materias constitucionales que contengan decisiones políticas fundamentales. Asimismo, que debe ser de carácter obligatorio.

13 Instaurar la figura jurídica de la iniciativa popular como prerrogativa ciudadana, incorporándola al efecto en los artículos 35 y 71 Constitucionales.

Estaría pendiente la definición de sus requisitos, procedimiento de admisión, materias y formatos.

14 Hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, modificando el artículo 36 Constitucional y adicionando un artículo transitorio que establecería que este derecho sólo podría ejercerse para la elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinaría en la ley de la materia y estará vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad.

La Secretaría de Gobernación estima que por razones de soberanía y de logística debe continuar la legislación vigente en el sentido de que el ejercicio del derecho al sufragio sólo pueda ejercerse dentro del territorio nacional.

15 Establecer que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, adicionando el artículo 40, igualmente se trasladaría a dicho artículo el primer párrafo del artículo 41 Constitucional.

Artículo 41 Constitucional El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.

Así como las características del sufragio (universal, libre, secreto y directo). También se sistematizaría el contenido de este último artículo.

16 Establecer en el nuevo párrafo del artículo 40 los principios constitucionales rectores de la organización electoral para las legislaciones electorales locales, y en el 116 en las características de los órganos y procesos electorales locales. Se establecerá en un artículo transitorio de la Constitución el periodo en el cual deberán adecuarse, en su caso, las legislaciones locales a estos principios y características.

6.2 ÓRGANOS Y AUTORIDADES ELECTORALES

17. Señalar en el actual párrafo noveno del artículo 41 que el organismo público autoridad en la materia electoral será independiente y autónomo en sus decisiones.

18. En lo referente a la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral:

- a) Suprimir la representación de los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- b) Modificar la denominación de los Consejeros Ciudadanos por la de Consejeros Electorales y establecer su número en nueve con duración de ocho años en su cargo.
- c) Mantener conforme a la legislación actual la forma de representación de los partidos políticos.

19. Respecto a la forma de nombramiento de los Consejeros Electorales, que ésta sea realizada por mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, de entre una lista de candidatos que excederá en cinco al número de Consejeros Electorales a nombrar. Si no se lograra la mayoría calificada señalada, el nombramiento de los consejeros se llevaría a cabo por insaculación.

20. Respecto de los requisitos para desempeñar la función de Consejero Electoral, además de los actualmente contemplados, que se establezcan los siguientes:

a) Que desempeñarán su función con autonomía y probidad y que no podrán tener ningún otro empleo remunerado que implique subordinación, ni cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, siempre que en las mismas no se genere conflicto de intereses o menoscabo de la imparcialidad y del compromiso democrático que deben tener frente a la sociedad, el gobierno y los partidos

b) En relación con la realización de otras actividades por parte de los Consejeros Electorales, los partidos políticos coinciden en establecer la obligación de no utilizar, en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que dispongan en razón de su cargo, así como divulgar la mencionada información sin la autorización del Consejo General. Asimismo, se establecería como requisito para ser candidato a cargo de elección popular no haber sido Consejero Electoral durante el año anterior a la elección de que se trate

c) No haber sido Secretario de Estado, ni Procurador General de la República, durante el año previo al día de su nombramiento. Asimismo, no haber sido Subsecretario u Oficial Mayor dentro de la Administración Pública Federal ni Gobernador o Secretario de Gobierno en ninguna entidad federativa durante el año previo al día de su nombramiento

Los nombramientos de los Consejeros Electorales, cuando menos en una tercera parte, recaerán en personas de las entidades federativas distintas al Distrito Federal, y preferentemente serían designados entre aquellas relacionadas con la actividad electoral. La remuneración que perciban será similar a la fijada para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

21 Respecto al nombramiento del Director General del Instituto Federal Electoral, éste será realizado por una mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a

propuesta que le formule el Consejo General del propio Instituto con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.

El Consejo General formulará una propuesta con un solo nombre. En caso de que la Cámara de Diputados no aprobara esta propuesta, se enviaría una segunda. De no ser aprobada tampoco, se presentaría una tercera; y si también fuera rechazada, se insacularía de entre los tres propuestos a quien sería designado Director General.

La Secretaría de Gobernación se pronuncia porque el Consejo General del IFE se integre con diez Consejeros Electorales, cuyo origen corresponda a dos por cada una de las cinco circunscripciones plurinominales. Dichos Consejeros serán propuestos por los grupos parlamentarios y electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados; de no lograrse dicha mayoría, se designarán por insaculación. Igualmente, se pronuncia porque se designe con el mismo procedimiento establecido para los Consejeros Electorales, al Presidente del Consejo General, y que éste sea el que proponga a dicho cuerpo colegiado el nombramiento del Director General.

22. Se remitirá al Título Cuarto de la Constitución el régimen de responsabilidades del Presidente del Consejo General, de los Consejeros Electorales y del Director General del Instituto.

6.3 ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

23 Replantear el sentido y los alcances de la calificación de la elección para Presidente de la República a través de un procedimiento que incluiría los siguientes tres elementos:

- 1) El Consejo General del IFE hará el cómputo nacional de los 300 cómputos distritales correspondientes a esta elección y remitirá la documentación respectiva a la Cámara de Diputados;
- 2) El Tribunal Electoral resolverá sobre las impugnaciones que existan en contra de los resultados de casillas o de cómputo distritales e informará a la Cámara de Diputados, y 3) Con los cómputos distritales remitidos por el Consejo General del IFE y con las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, la Cámara de Diputados hará el cómputo nacional definitivo de la elección para Presidente de la República y formulará la declaración correspondiente, la cual no tendrá efectos constitutivos.

La Secretaría de Gobernación se pronuncia porque la calificación de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se simplifique, sujetándose plenamente a derecho, por lo que, de modificarse el procedimiento para el cómputo y declaración de validez, debe quedar a cargo exclusivamente del Tribunal Electoral

6.4 CONDICIONES DE LA COMPETENCIA ELECTORAL

24 Incluir en el actual párrafo cuarto del artículo 41 el principio de equidad en relación al uso de los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos.

25 Establecer en el artículo 41 que en el financiamiento de los partidos políticos se garantizará el predominio de los recursos públicos sobre los de origen privado, este financiamiento

será suficiente para el sostenimiento de sus actividades permanentes, se determinará cada tres años y se ministrará 25 por ciento del total en el primer año, 35 por ciento en el segundo, y el restante 40 por ciento en el tercero. Para tal efecto, se señalarán las bases para calcular el monto total del financiamiento para gastos de operación que, en todo caso, considerarán los costos mínimos de campaña determinados por el Consejo General del IFE, el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos políticos con representación parlamentaria; la duración de las campañas electorales, y los índices de inflación publicados por el Banco de México.

El financiamiento referido en el párrafo anterior se distribuirá entre los partidos políticos de la siguiente forma: un 70 por ciento proporcional a su fuerza electoral y un 30 por ciento con un criterio inverso a la misma.

El financiamiento público a los partidos políticos también se integrará con los rubros correspondientes a sus actividades específicas y para el desarrollo de los mismos, según lo disponga la ley.

La Secretaría de Gobernación considera que por razones de transparencia y legalidad del origen y destino de los recursos que se utilizan en las campañas electorales, debe existir una franja de financiamiento público específicamente para este propósito.

6.6 RÉGIMEN DE PARTIDOS

2.6 Establecer en 2 por ciento el umbral de votación requerido para que los partidos políticos accedan a curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados.

6.6 LEGALIDAD Y REPRESENTACIÓN

2.7 PRI, PRD y PT acordaron realizar una consulta hacia el interior de sus organizaciones para definir sus posiciones sobre la integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, explorando posibilidades para fortalecer la proporcionalidad en ambos cuerpos legislativos.

La Secretaría de Gobernación opina que el sistema electoral para integrar las Cámaras del Congreso debe responder a la naturaleza de cada una de ellas dentro de un régimen federal, así como a la de los principios de elección que se utilizan; de igual manera, que debe eliminarse cualquier regulación por la que se establezca artificialmente un trato discriminatorio entre partidos políticos.

MODIFICACIONES LEGALES

6.7 DERECHOS POLÍTICOS Y MECANISMOS JURÍDICOS DE PROTECCIÓN

1 Realizar las modificaciones necesarias a la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional a efecto de establecer la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

2 Establecer una legislación específica para regular los procedimientos de los recursos relativos a la protección constitucional de los derechos políticos de los ciudadanos y al control constitucional de actos y resoluciones de autoridades electorales federales y locales. Asimismo, acordaron incluir en esta legislación los demás procedimientos relativos al contencioso electoral, que actualmente se encuentran en el libro Séptimo del COFIPE

3 Incorporar el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como tribunal especializado, por lo que será necesario revisar la Ley Orgánica del Poder Judicial, a efectos de que el actual Libro Sexto del COFIPE pase a ser parte de la misma, con las modificaciones del caso

4 En relación a las reglas del procedimiento de los medios de impugnación en materia electoral, coinciden en que se incremente el plazo para la presentación del escrito del tercer interesado

5 Por lo que hace al conjunto de la legislación electoral, coinciden en que se mantenga un solo Código, a excepción de las normas referidas en los puntos 2 y 3 inmediatos anteriores.

6 Desarrollar en el COFIPE la reglamentación de la figura del referéndum y en una ley específica la de la iniciativa popular

a) Respecto del referéndum, el PRI, el PRD y el PT coinciden en que sea de carácter constitucional para un listado de materias fundamentales

La Secretaría de Gobernación en este punto reitera su opinión en el sentido de que el referéndum sólo debe versar sobre materias constitucionales que contengan decisiones políticas fundamentales y ser de carácter obligatorio. Asimismo, se pronuncia sobre la inconveniencia de la instauración del plebiscito a nivel nacional.

7 Respecto a que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan votar en la elección de Presidente de la República, se acordó vincularlo al desarrollo del Programa para el Registro Nacional Ciudadano en relación con el Registro de Nacionales Residentes en el Extranjero y con la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana. Asimismo, con el propósito de evaluar la viabilidad de diversas opciones técnicas para la concreción de este derecho, se creará una comisión de expertos

La Secretaría de Gobernación en este punto reitera su opinión en el sentido de que por razones de soberanía y de logística debe continuar la legislación vigente en el sentido de que el ejercicio del derecho a sufragar sólo pueda ejercerse dentro del territorio nacional.

6.8 ÓRGANOS Y AUTORIDADES ELECTORALES

8 En relación con la integración del Consejo General del IFE, cambiar la denominación de los Consejeros Ciudadanos por la de Consejeros Electorales y establecer su

número en 9 Respecto a los requisitos para desempeñar este cargo, acordaron que además de los que actualmente existen, se establezca que por lo menos una tercera parte de los nombramientos recaerán en personas de las entidades federativas distintas al Distrito Federal, preferentemente serán designadas aquellas que hayan estado relacionadas con la actividad electoral.

Acordaron además que no hayan sido Secretario de Estado, Subsecretario u Oficial Mayor en el Gobierno Federal, ni Gobernador o Secretario de Gobierno de una entidad federativa, tampoco Procurador General de la República o de Justicia del D.F., durante el año previo al día de su nombramiento.

9 Los Consejeros Electorales del Consejo General deben tener una remuneración similar a la fijada para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

10 El Director General del IFE estará facultado para proponer el nombramiento del Secretario General y de los Directores Ejecutivos a la aprobación del Consejo General.

Los partidos políticos someterán a consulta interna la estructura general y el funcionamiento del IFE

11 Respecto a la integración de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, los tres partidos coinciden en que los nombramientos de sus vocales se realicen conforme a lo dispuesto en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, bajo la supervisión de una comisión permanente de Consejeros Electorales que informaría de los nombramientos al Consejo General.

12 En cuanto a las atribuciones del Consejo General, es necesario reforzar su capacidad como órgano superior de dirección del Instituto, trasladándole varias atribuciones que ejerce actualmente la Junta General Ejecutiva en forma exclusiva, a saber:

- Que el Consejo General fije las políticas generales y los programas del Instituto, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

- Que la declaratoria de pérdida del registro de los partidos políticos la realice el Consejo General, de conformidad a lo establecido en la ley.

13. Establecer tres Comisiones Permanentes de Supervisión integradas por Consejeros Electorales del Consejo General, que serían:

Comisión del Servicio Profesional Electoral.

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Comisión de la Organización Electoral

14 Que continúe funcionando la Comisión de Consejeros encargada de la vigilancia y revisión de los informes del financiamiento y gasto de los partidos políticos.

15 Sobre la facultad de los integrantes del Consejo General para convocar a sesiones extraordinarias del mismo, los partidos coinciden en que dicha convocatoria deberá realizarse por el Presidente del Consejo a solicitud formulada por la mayoría de los Consejeros Electorales o de los representantes de los partidos políticos, conjunta o indistintamente.

16 Los partidos políticos acordaron someter hacia el interior de sus organizaciones propuestas para la designación de los consejeros electorales de los Consejos Locales.

17 De las actuales atribuciones del Presidente del Consejo General, las relativas a llevar los vínculos entre el Instituto y otras autoridades y a proponer el proyecto del presupuesto anual del Instituto, serán transferidas al Director General

18 La actual atribución del Presidente de proponer el nombramiento del Director General al Consejo General del IFE, será suprimida

19 El Director General tendrá atribuciones para realizar, cuando ahí lo resuelva el Consejo General, los estudios y procedimientos pertinentes para conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral

20 El Director General elaborará el proyecto de presupuesto del IFE y lo someterá, sin intervención del Presidente, a la consideración del Consejo General. Una vez aprobado será remitido al Ejecutivo Federal para su integración en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

21. Se fijarán requisitos iguales a los que se establecen al Director General para ser Director Ejecutivo.

22. La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral elaborará el proyecto de estatuto respectivo para ser aprobado por el Consejo General.

23. La Dirección Ejecutiva de Administración estará obligada a presentar un informe anual del ejercicio presupuestal al Consejo General.

24. Los Consejos Locales podrán supervisar el cumplimiento de los programas y las acciones que realicen las juntas locales ejecutivas.

25. En cuanto a las atribuciones de los Consejos Distritales, tendrán facultad para supervisar el cumplimiento de los programas y las acciones de las Juntas Distritales Ejecutivas.

26. Establecer mecanismos que contribuyan a racionalizar el presupuesto del IFE, entre los cuales estaría la facultad de establecer convenios con las entidades federativas para incrementar la colaboración institucional con sus estructuras electorales.

6.9 ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

27. Que para la actualización y confiabilidad del Padrón Electoral se revisen los acuerdos del Consejo General del IFE tomados en 1994 para incorporarlos al COFIPE, especialmente los relativos al Consejo Técnico del Padrón Electoral.

28. Ampliar el plazo para la exhibición de las listas nominales; en la definición de los nuevos plazos se tomará en consideración la opinión técnica de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

29. Incluir en la ley el cotejo de las listas nominales que reciben los partidos y las que se entregan a las casillas para ser utilizadas en la jornada electoral.

30. En cuanto al tema de delitos electorales, revisar la tipificación penal por mal uso de la credencial para votar con fotografía.

31 Establecer en el COFIPE el mecanismo para insacular doblemente a los ciudadanos que integrarán las casillas, mediante su mes de nacimiento y la letra inicial del apellido paterno.

32 Establecer como criterio de selección de funcionarios de casilla la mayor escolaridad, y que se conserve el 15 por ciento de la lista nominal para la insaculación de ciudadanos

33 Ampliar el periodo de la capacitación a los ciudadanos seleccionados para integrar las mesas directivas de casilla e incrementar el uso de los medios de comunicación.

34. Incluir en el COFIPE que las boletas electorales tendrán el talón foliado y buscar los mecanismos para simplificar el diseño y llenado de las actas.

35 Incluir en el COFIPE la obligación de realizar el cotejo muestral del líquido indeleble que se utiliza en las casillas respecto del autorizado por el Consejo General.

36 Delimitar y acortar las funciones y responsabilidades de los asistentes electorales.

37. Para la acreditación y actuación de los observadores electorales, formalizar dos periodos de registro -al inicio del proceso electoral y para la jornada comicial- y los acuerdos sobre lineamientos tomados en 1994 por el Consejo General del IFE.

38. Establecer la sustitución escalonada de los funcionarios que no asistan a la instalación de las casillas, prefiriendo propietarios sobre suplentes; así como el nombramiento de

tres suplentes en cada casilla, y que éstos sean universales, para suplir a cualquiera de los propietarios.

39 El IFE estará obligado a realizar la promoción del voto y la difusión y promoción de la cultura democrática.

40 Crear un centro especializado dentro del IFE destinado a la investigación, el conocimiento y la difusión de las cuestiones electorales y la cultura política.

41. Es necesario configurar a la brevedad el Programa del Registro Nacional Ciudadano, para conocer la viabilidad técnica y las condiciones temporales de su concreción, que permitan a cada partido fijar su posición. En la formulación del mencionado programa debe trabajarse para que el Registro Ciudadano y la Cédula de Identidad sean instrumentos electorales a más tardar en el año 2000, dependiendo de los requerimientos técnicos y la disponibilidad económica (este punto no implica reformas legales).

42 Para la actualización y confiabilidad del Padrón Electoral se seguirán utilizando todas las técnicas disponibles, incluyendo la censal, de acuerdo a los criterios de la Comisión Nacional de Vigilancia y del propio Registro Federal de Electores.

43. Explorar la posibilidad de mantener el actual sistema de votación o que se establezcan Centros de Votación.

6.10 CONDICIONES DE LA COMPETENCIA ELECTORAL

Duración de las campañas electorales

44 La duración de la campaña presidencial será de 120 días contados a partir de la conclusión del periodo de registro de candidatos correspondientes.

45 La duración de la campaña de diputados federales será de 75 días a partir de la conclusión del periodo de registro de candidatos.

46 La duración de la campaña de senadores será de 90 días a partir de la conclusión del periodo de registro de candidatos.

47 Privilegiar el financiamiento público sobre el privado, incrementando el monto total que hasta ahora se ha distribuido, con el propósito de contribuir a fortalecer a los partidos políticos y la transparencia del origen de sus recursos financieros.

48. Sustituir los actuales rubros del financiamiento público por actividad electoral y por actividades generales como entidades de interés público, por un financiamiento para gastos de operación destinado al sostenimiento de las actividades permanentes de los partidos políticos.

Este financiamiento será incrementado anualmente conforme a los índices de inflación publicados por el Banco de México.

49. El nuevo financiamiento para gastos de operación se repartirá en un 70 por ciento de forma proporcional al voto obtenido por cada partido político. El 30 por ciento restante se distribuirá con un criterio inverso a la fuerza electoral de los partidos.

50. El financiamiento público por el rubro de gastos de operación se repartirá trianualmente, 25 por ciento el primer año, 35 por ciento el segundo y 40 por ciento el año en que se celebren las elecciones ordinarias; en este último año, el 60 por ciento de la ministración anual deberá entregarse el primer bimestre.

Se precisará un régimen transitorio para la aplicación de esta modalidad durante el presente ejercicio trianual, de tal manera que durante el presente año fiscal no se modifique el presupuesto de egresos del IFE.

51. La aplicación del financiamiento para gastos de operación se otorgará retroactivamente a enero de 1996.

Para calcular el monto total del financiamiento para gastos de operación, se considerarán los costos mínimos de campaña determinados por el Consejo General del IFE; el número de diputados y senadores a elegir, el número de partidos políticos con representación parlamentaria; la duración de las campañas electorales; y los índices de inflación publicados por el Banco de México.

El financiamiento referido en el párrafo anterior se distribuirá entre los partidos políticos de la siguiente forma: un 70 por ciento proporcional a su fuerza electoral y un 30 por ciento con un criterio inverso a la misma.

El financiamiento público a los partidos políticos también se integrará con los rubros correspondientes a sus actividades específicas y para el desarrollo de los mismos, según los disponga la ley.

52. Se mantiene el rubro de financiamiento público correspondiente al desarrollo de los partidos.

53. En relación al apartado de las actividades específicas como entidades de interés público, están de acuerdo en que éste se mantenga, incrementando del 50 al 75 por ciento la recuperación de gastos comprobados. También coinciden en que, a excepción del rubro de capacitación, el monto de este apartado se destine en forma etiquetada a las fundaciones e instituciones de investigación de cada partido político, por conducto de estos últimos. Acordaron que para dar inicio a este mecanismo se instrumente un régimen transitorio de financiamiento para las fundaciones durante el primer año, ya que a partir del segundo su financiamiento se realizará por recuperación de gastos.

54. Establecer un límite al monto total de las aportaciones en dinero de simpatizantes que podrían recibir los partidos políticos, consistentes en un 10 por ciento del financiamiento correspondiente al partido mayoritario.

55. Disminuir el límite de las aportaciones en dinero que cada simpatizante de los partidos, ya sea persona moral o física, podrá otorgar anualmente a los mismos, fijándolos en un 0.05 por ciento y un 0.025 por ciento de la cantidad total de financiamiento para gastos de operación, respectivamente.

56. Prohibir permanentemente las aportaciones anónimas.

57 Para la elección de diputados federales, senadores y Presidente de la República, se fijará un tope de los gastos de campaña equivalente a \$2 00 (valor de enero de 1996) por elector en cada una de estas elecciones (considerando el número de electores incluidos en el padrón). Esta cifra se actualizará de conformidad a los índices inflacionarios del Banco de México.

La Secretaría de Gobernación estima que para la campaña en la elección de Presidente de la República debe fijarse un tope racional y realista, en función del que se fijó para la elección de 1994, por lo que en todo caso, el equivalente a \$2 00 por elector debe actualizarse a partir de los valores a agosto de 1994.

58 Fortalecer los mecanismos para la transparencia en el origen de los recursos y los gastos de los partidos políticos. Para ello, coinciden en que los partidos políticos cuenten con un sistema de organización y administración que mejore el control de sus finanzas.

59 Fortalecer a la Comisión de Consejeros Ciudadanos del IFE, dotándola de mejores elementos técnicos para el cumplimiento de sus funciones. Dicha comisión deberá licitar los servicios contables que determine necesarios para efectuar auditorías externas para la revisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos.

60 Que la Comisión de Consejeros Ciudadanos encargada de revisar los informes de los partidos políticos perfeccione y proponga un sistema homologado de cuentas y contribuya a la capacitación de los partidos políticos acerca de la aplicación de dicho sistema.

61 Que los partidos políticos presenten anualmente sus informes sobre el manejo de sus recursos en año no electoral.

62 En relación al tiempo oficial gratuito que se otorgue a los partidos políticos para el acceso a la radio y la televisión, se acordó que dependiendo de la elección de que se trate, se aumente substancialmente, garantizando al menos la cantidad de tiempo que con este propósito tuvo a su disposición el IFE durante el proceso electoral de 1994. Los partidos acordaron analizar la posibilidad legal y los mecanismos necesarios para una mejor forma de utilización del tiempo oficial gratuito.

63 Asignar el tiempo oficial en mejores horarios que los actuales, buscando que sean en AAA.

64 El tiempo oficial gratuito otorgado a los partidos políticos será distribuido con un criterio 70 por ciento proporcional a la fuerza electoral de cada partido y un 30 por ciento en forma inversa a la fuerza electoral.

65 En cuanto a la posibilidad de contratar tiempos comerciales en periodos electorales, se acordó que se pueda contratar tiempo en radio y televisión por un 10 por ciento del total del financiamiento público de cada partido político.

De igual forma, se convino en impedir la propaganda de terceros en favor o en contra de algún partido político o candidato

66 Se acordó también que se establezca la suspensión de la difusión de propaganda partidaria contratada por los propios partidos durante los 20 días previos al de la jornada electoral, a excepción de los cierres de campaña. Asimismo, se convino en que se suspenda la propaganda gubernamental conforme al sentido y alcances de lo acordado al respecto durante el proceso electoral de 1994

67 Reforzar la obligación de partidos y candidatos de difundir y hacer públicas sus plataformas electorales

68 Establecer en la ley el uso de un catálogo y tarifas para la publicidad en los medios impresos. Asimismo, están de acuerdo en que tenga la identificación de que corresponde a publicidad pagado

69 Formalizar en la ley la realización de monitoreos aleatorios por parte del IFE a los noticiarios de radio y televisión.

70. Establecer el derecho de aclaración en todos los medios de comunicación social.

71 Regular las encuestas y conteos rápidos relacionados con resultados electorales y que sus principio técnicos y metodológicos se establezcan por el Consejo General del IFE en el apoyo del Consejo Técnico del Padrón o su equivalente

72. Establecer que el IFE estaría obligado a apoyar la realización de debates públicos, siempre y cuando haya acuerdo entre partidos y candidatos.

73 Explorar la posibilidad y la viabilidad de abrir un nuevo canal de televisión y una estación de radio para la difusión de las actividades políticas

74 Establecer en la ley que la afiliación a los partidos políticos será personal.

75 Establecer en la ley que el umbral de votación requerido para que los partidos políticos conserven su registro será del 2 por ciento

76 Desaparecer el hoy denominado Registro Condicionado y crear un solo registro para los partidos políticos, flexibilizando los requisitos para obtener el registro definitivo, de la siguiente manera: disminuir el número de asambleas que deben realizar a 10, en el caso de entidades federativas y a 100, en el caso de distritos electorales uninominales.

77 Establecer una restricción para los partidos políticos que pierdan el registro, consistente en que no puedan solicitar nuevo registro por lo menos para competir en la siguiente elección.

78 Flexibilizar los requisitos para la formación de Coaliciones

Se acordó flexibilizar los requisitos para formar coaliciones, para tal efecto el Convenio de Coalición será el instrumento para postular candidaturas de convergencia, las cuales se sujetarán a lo siguiente:

a) Se establecerá un plazo previo al del registro ordinario de candidatos, para que los partidos registren el Convenio de Coalición: las candidaturas de convergencia se registrarán en el mismo periodo que las de los partidos políticos que no se coaliguen.

b) Existirá la obligación de presentar una plataforma electoral común.

c) La Coalición por la que se establezcan candidaturas de convergencia para la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa deberá registrar como mínimo el 11 por ciento de los candidatos elegibles a la Cámara.

Para la elección de senadores deberá registrarse un mínimo de 11 por ciento de las candidaturas elegibles a la Cámara de Senadores por el principio de mayoría relativa.

d) No habrá Coaliciones para candidatos de convergencia para diputados o senadores electos por cualquier otro principio distinto al de la mayoría relativa

e) La Coalición por la que se establezca candidatura de convergencia para la elección de Presidente de la República deberá incluir simultáneamente la postulación de por lo menos un 30 por ciento de candidatos a diputados y senadores a elegir por el principio de mayoría relativa a las cámaras de Diputados y Senadores

En el caso de la Coalición para candidato de convergencia a la Presidencia, la coalición tendrá efectos nacionales en los rubros de representación ante organismos electorales, tope de gastos de campaña, distribución de tiempo oficial gratuito y tope de tiempo privado a contratar, en todos ellos como si se tratara de un sólo partido político.

La Secretaría de Gobernación plantea la necesidad de revisar cuidadosamente el régimen propuesto de coaliciones para postular candidatos de convergencia a la Presidencia de la República y a las Cámaras del Congreso de la Unión, a efecto de que no resulte riesgoso, o contrario al régimen electoral en su conjunto, al sistema de partidos; y sobre todo, para que no cree confusión entre el electorado, sobre las distintas ofertas políticas que se le presenten.

f) Para las candidaturas de convergencia que no incluya la elección de Presidente de la República, se determinará en la ley que el financiamiento público, el acceso gratuito a los medios de comunicación social y la contratación comercial de tiempo en radio y televisión corresponderán a un solo partido, el cual será el de la mayor fuerza electoral de entre los coaligados.

g) En la ley se establecerá que el tope de los gastos de campaña para candidaturas de convergencia será el que corresponda a un solo partido.

h) Los partidos coaligados con candidatos de convergencia estarán representados y actuarán ante los organismos electorales (consejos y comisiones del IFE y mesas directivas de casilla) como si se tratara de un solo partido político.

i) El nombre y el emblema de cada partido político aparecerá por separado dentro de la boleta electoral. Junto al nombre del candidato o fórmula de candidatos se pondrá la leyenda coalición.

j) En el convenio se establecerá el grupo parlamentario al que pertenecerán los legisladores que resulten electos mediante candidaturas de convergencia.

Las agrupaciones políticas nacionales no podrán participar en ningún tipo de candidaturas de convergencia

79. Establecer y regular las Agrupaciones Políticas Nacionales.

Reglamentar las agrupaciones políticas, sosteniendo como requisitos: un mínimo de afiliados de 700 en al menos 10 entidades federativas y disponer de documentos básicos y normas que regulen su organización interna. Se les concede facultad de coalición con partidos y el régimen fiscal de los mismos. También deberá otorgárseles apoyo para la edición de alguna publicación.

ANEXO 1

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE ESTABLECEN LINEAMINETOS PARA LA ACREDITACIÓN Y DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS QUE ACTUARAN COMO OBSERVADORES DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1997. Publicado en Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1997.

ANEXO 1

CONSIDERANDO

1 - Que conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función estatal de organizar las elecciones se ejerce a través del Instituto Federal Electoral, en su carácter de Organismo Público Autónomo y Permanente, dotado de Autoridad, cuyos principios rectores son los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

2.- Que conforme a lo señalado en la fracción III, del artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es prerrogativa de los ciudadanos mexicanos asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país

Que de la misma forma, en términos de lo establecido en el artículo 5, párrafo tercero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo

del Proceso Electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la Jornada Electoral, en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada Proceso Electoral

3 - Que conforme al referido precepto, los ciudadanos mexicanos que deseen participar como observadores electorales en el Proceso Electoral en curso, deberán solicitar su acreditación formal, personalmente o a través de la organización a que pertenezcan, ante el presidente del Consejo Local o Distrital correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del Proceso Electoral y hasta el 31 de mayo del año de la elección, debiendo resolverse las solicitudes en la siguiente sesión que dichos órganos celebren

4 - Que el artículo 69, párrafo primero, inciso D), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como uno de los fines del Instituto, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones

5 - Que el artículo 107, párrafo primero, inciso C), dispone que los presidentes de los Consejos Locales procederán a registrar conforme al párrafo 3 del artículo 5 del código de la materia, a los ciudadanos que hayan presentado su solicitud para participar como observadores electorales. Igual consideración se hace respecto de los presidentes de los Consejos Distritales en el artículo 117, párrafo 1, inciso k) del propio código

6 - Que en términos de la facultad que le otorga al Consejo General el párrafo 3, del artículo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en razón de que a más tardar el 31 de diciembre quedaran instalados los Consejos Locales y a más tardar el 31 de enero harán lo propio los Consejos Distritales, que son los órganos ante los cuales se realiza la acreditación de los observadores, resulta necesario establecer la forma y términos para la oportuna acreditación y registro de los observadores electorales, así como los lineamientos por los que se

normen las actividades de observación electoral que realicen durante el Proceso Electoral de 1997, a fin de garantizar plenamente los derechos que la ley les otorga

7 - Que el establecimiento de los lineamientos a que se refiere el considerando anterior, deberá sujetarse a las bases que se contienen en los incisos a) al j) del citado párrafo 3, del artículo 5, del código de la materia.

8 - Que es del mayor interés del Instituto Federal Electoral, en lo general, y de su Organismo Superior de Dirección en lo particular, que las organizaciones y ciudadanos mexicanos interesados en las tareas de observación electoral puedan ejercer, con toda oportunidad y plena apertura, sus derechos relativos a la observación electoral, lo que indudablemente contribuirá a consolidar la confianza ciudadana en la certeza y credibilidad de los procedimientos e Instituciones Electorales, así como en los resultados de los comicios. Al efecto, es fundamental que el Consejo General, dentro del marco establecido por la ley y en ejercicio de sus facultades, establezca un marco de lineamientos lo más amplio posible para garantizar e plenitud el derecho ciudadano materia del presente acuerdo

Por lo anteriormente señalado, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 5, párrafo tercero, y en ejercicio de las atribuciones que le confiere al artículo 82, párrafo 1, inciso z) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene a bien expedir el siguiente

ACUERDO

PRIMERO.- En observancia de lo establecido en el artículo 5, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del Proceso

Electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la Jornada Electoral, en la forma y términos siguientes.

1).- La observación electoral podrá realizarse por los ciudadanos de manera individual, o constituidos como grupos de observadores cuando estén organizados previamente con ese objeto.

2.- Los ciudadanos mexicanos podrán participar como observadores electorales en términos de lo dispuesto por la ley y este acuerdo, solo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral

SEGUNDO.- Los ciudadanos mexicanos que deseen participar como observadores electorales durante el Proceso Electoral Federal de 1997 deberán solicitar su acreditación ante el Consejero Presidente del Consejo Local o Distrital de la Entidad Federativa o Distrito Electoral Federal donde se ubique su domicilio, a efecto de desahogar el procedimiento que establecen los presentes lineamientos.

El plazo para que los interesados presenten las solicitudes de acreditación será el comprendido entre el día de la publicación del presente acuerdo en el Diario Oficial de la Federación y hasta el 31 de mayo de 1997.

Los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, según sea el caso, darán cuenta de las solicitudes recibidas a los consejos correspondientes para su aprobación, misma que deberá resolverse en la siguiente sesión ordinaria que celebren dichos consejos.

TERCERO.- Para obtener la acreditación respectiva, los ciudadanos mexicanos interesados deberán presentar la solicitud a que se refiere el punto anterior, de conformidad con el siguiente procedimiento

1 - La solicitud para obtener la acreditación como observador del desarrollo de las actividades del Proceso Electoral de 1997, se presentará en el formato que se anexa al presente acuerdo y que será el que utilicen para ello los ciudadanos interesados, acompañada de dos fotografías del solicitante. Las solicitudes individualmente suscritas podrán presentarse, también, a través de las agrupaciones de observadores electorales de las cuales formen parte los ciudadanos interesados.

La solicitud de acreditación de los observadores electorales contendrá, además de los datos de identificación personal a que se refiere el artículo 5, párrafo 3, inciso b), del código aplicable, la manifestación expresa de que el ciudadano que pretenda actuar como observador electoral se conducirá, en el desarrollo de sus actividades, conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna, de acuerdo con la disposición citada.

2.- En todos los casos, los ciudadanos interesados deberán presentar, en forma personal o a través de la agrupación a la que pertenezcan, la documentación que avale el cumplimiento de los siguientes requisitos:

A. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y estar inscrito en el Registro Federal de Electores, lo que acreditará con la fotocopia de la credencial para votar con fotografía o de la solicitud presentada ante la oficina o módulo correspondiente del Registro Federal de Electores

B. No ser ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de partido político alguno y no ser ni haber sido candidato a puesto de elección popular, en ambos

casos, en los últimos tres años anteriores a la elección. Lo anterior se acreditará en la solicitud respectiva, mediante una declaración bajo protesta de decir verdad que suscribira el solicitante.

CUARTO.- Los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales deberán informar periódicamente a los miembros de los consejos respectivos de las solicitudes recibidas y deberán revisar, en un plazo no mayor de cinco días contados a partir de la recepción de la solicitud, el cumplimiento de los requisitos legales

Si de la revisión referida se advirtiera la omisión de alguno de los documentos o requisitos, se notificará dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al solicitante, personalmente, mediante correo certificado. El solicitante que se encontrase en esta situación dispondrá de 72 horas, contadas a partir de la notificación, para subsanar la omisión de que se trate

Una vez que se haya verificado el cumplimiento de los requisitos de ley o, en su caso, subsanadas las omisiones a que se refiere el párrafo anterior, el Consejero Presidente del Consejo Local o Distrital, según sea el caso, notificará al solicitante de tal circunstancia y lo invitará, en forma directa al curso de capacitación, preparación o información a que se refiere el artículo 5, párrafo 3, inciso d), fracción IV, del código de la materia

QUINTO.- Los ciudadanos que soliciten su acreditación como observadores electorales, deberán asistir a los cursos de capacitación, preparación o información, los que tendrán como objetivo capacitar adecuadamente a los ciudadanos interesados, para el mejor ejercicio de sus derechos en esta materia

Dichos cursos podrán ser impartidos directamente por el Instituto Federal Electoral o bien por las organizaciones de observadores electorales, atendiendo siempre a los lineamientos y

contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto y bajo la supervisión de las mismas, a través de un representante

Los cursos de capacitación, preparación o información que el Instituto Federal Electoral y las organizaciones de observadores lleven a cabo podrán iniciarse a partir de la aprobación de este acuerdo, concluyendo el 10 de junio de 1997

En el supuesto de que algún solicitante no compruebe su asistencia a los cursos de capacitación, preparación o información, el Consejo Local o Distrital que corresponda, no extenderá la acreditación de observador electoral, debiendo fundamentar tal circunstancia en comunicación que se notifique personalmente o por correo certificado al ciudadano u organización solicitante.

SEXTO.- Para los cursos de capacitación, preparación o información que impartan las organizaciones de observadores, bastará con que den aviso por escrito al Consejero Presidente de Consejo Local o Distrital respectivo con cuando menos 24 horas de anticipación a la realización del mismo. En caso de que no asista el representante del Instituto Federal Electoral para supervisar el desarrollo del curso, se tendrá éste por acreditado para los asistentes que reporte la organización de observadores electorales de que se trate.

La Secretaría Ejecutiva del Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y las correspondientes Vocalías, instrumentará lo necesaria para que en cada Entidad Federativa exista un responsable de facilitar el registro de las solicitudes y el acreditamiento de los cursos de capacitación, preparación o información. La relación de los responsables se hará del conocimiento de las organizaciones de observadores, para los efectos consiguientes.

SÉPTIMO.- Los Consejeros Electorales o los representantes de los partidos políticos podrán presentar pruebas fundadas sobre el incumplimiento del inciso b), párrafo 2, del punto tercero de este acuerdo, las cuales serán analizadas en los Consejos Locales o Distritales.

Una vez acreditados plenamente los requisitos establecidos en la ley y este acuerdo, incluyendo el relativo a la acreditación de los cursos de capacitación, preparación o información, el Consejero Presidente del Consejo Local o Distrital que corresponda presentará las solicitudes al consejo respectivo para su resolución, en términos de lo dispuesto por el inciso c), del párrafo 3, del artículo 5, del código de la materia

Las resoluciones que determinen la improcedencia de las solicitudes de acreditación como observadores electorales por incumplir los requisitos establecidos en la ley y en el presente acuerdo, serán comunicadas a la mayor brevedad posible a los ciudadanos u organizaciones solicitantes, para los efectos legales que procedan

OCTAVO.- Las acreditaciones que hayan sido aprobadas por los Consejeros Locales y Distritales, serán entregadas a los solicitantes dentro de los tres días siguientes a la sesión respectiva del consejo que corresponda. Dichas acreditaciones se expedirán conforme al formato que se anexa a este acuerdo, las que serán registradas y entregadas a los interesados por el Consejero Presidente del respectivo Consejo Local o Distrital.

El Consejero Presidente de cada Consejo Local o Distrital llevará un registro permanente de acreditaciones otorgadas y denegadas y lo hará del conocimiento de la Comisión de Organización Electoral del Consejo General y del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral

NOVENO.- Una vez realizada la acreditación y registro de los observadores electorales, los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales dispondrán las medidas necesarias para que los ciudadanos debidamente acreditados, que participarán en la observación del Proceso Electoral Federal de 1997, cuenten con las facilidades necesarias para que puedan desarrollar sus actividades, en los términos establecidos por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los lineamientos contenidos en este acuerdo.

DÉCIMO.- Los observadores electorales debidamente acreditados tendrán el derecho de realizar las actividades de observación 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, incluyendo las sesiones de los órganos electorales. La observación podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana

Además de observar los actos previstos por la ley, los observadores podrán:

1. Celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener orientación o información explicativa sobre las Instituciones y Procedimientos Electorales.
2. 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. Estas reuniones no deberán interferir, en ningún caso, en el desarrollo de la Jornada Electoral y, en particular, en el desarrollo de la votación, y
3. Recibir de los partidos políticos los planteamientos y la documentación que consideren pertinentes respecto del proceso electoral.

DÉCIMO PRIMERO.- Los ciudadanos acreditados como observadores electorales podrán solicitar ante la Junta Local o Distrital que corresponda, la información electoral que

requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información deberá ser proporcionada siempre que no sea confidencial en los términos fijados por la ley, y que existan posibilidades materiales y técnicas para su entrega.

DÉCIMO SEGUNDO.- Los ciudadanos que en términos de lo dispuesto en el artículo 193, párrafo 1, incisos d), f) y g), del código de la materia, resulten designados para integrar las mesas directivas de casilla para la Jornada Electoral Federal de 1997, en ningún caso podrán solicitar su acreditación como observadores electorales. De haberlo hecho antes o realizarlo después, el Consejo Local o Distrital Respectivo cancelará o negará dicha acreditación, según corresponda.

DÉCIMO TERCERO.- En los términos del artículo 5, párrafo 3, inciso b) del código de la materia, los ciudadanos acreditados para participar como observadores no podrán, en forma simultánea, actuar como representantes de partido político ante los Consejos General, Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral o ante las Comisiones Nacional, Locales y Distritales de vigilancia del Registro Federal de Electores, ni tampoco como representantes ante las Mesas Directivas de Casilla o Generales de partidos.

En caso de que algún partido político acreditara como Representante General o ante Mesa Directiva de Casilla, en términos de lo previsto en el artículo 201, párrafo 1, inciso a), del código aplicable, a un ciudadano que apareciera en la relación de observadores electorales acreditados, el Presidente del Consejo Respectivo deberá notificarlo de inmediato al Consejo que haya otorgado el registro.

Recibida dicha notificación y corroborada la duplicidad de acreditaciones, el consejo competente dejará sin efecto la de observador electoral que hubiese extendido en los términos de la ley y del presente acuerdo, debiendo hacerlo del conocimiento inmediato del interesado, quien

deberá devolver de inmediato a la Autoridad Electoral el documento en el que conste la acreditación y el gafete de identificación que, en su caso se le hubiere entregado.

DÉCIMO CUARTO.- En los contenidos de la capacitación que las juntas Distritales Ejecutivas impartan a los funcionarios de las Mesas Directivas de Casilla, deberá preverse la explicación relativa a la presencia de los observadores electorales el día de la Jornada Electoral, así como los derechos y obligaciones inherentes a su situación.

DÉCIMO QUINTO.- Los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones y gafetes en una o varias casillas, así como en el local del Consejo Local o Distrital correspondiente, pudiendo observar los siguientes actos:

- 1 - Instalación de casilla.
- 2 - Desarrollo de la votación;
- 3 - Escrutinio y cómputo de la votación de la casilla.
- 4 - Fijación de resultados de la votación en la casilla.
- 5.- Clausura de casillas;
- 6.- Lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital, y
- 7.- Recepción de escritos de incidencias y protesta

DÉCIMO SEXTO.- Los observadores electorales del Proceso Electoral Federal de 1997 que hayan sido acreditados, se abstendrán de

1. Substituir u obstaculizar a las Autoridades Electorales en el ejercicio de sus funciones e interferir en el desarrollo de las mismas.
2. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno.

- 3 Externar cualquier expresión de ofensa o difamación en contra de las Instituciones, Autoridades Electorales, partidos políticos o candidatos; y
- 4 Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno

En caso de que resulte necesario, los presidentes de las mesas directivas de casilla podrán aplicar las medidas que establece el artículo 220, párrafo 1, del código de la materia.

DÉCIMO SÉPTIMO.- Los observadores electorales debidamente acreditados por los Consejos Locales o Distritales podrán presentar ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto o ante los Consejeros Presidentes de los propios Consejos Locales y Distritales, un informe de sus actividades cuando lo estimen pertinente. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el Proceso Electoral y los resultados de los comicios.

DÉCIMO OCTAVO.- En términos de lo dispuesto por el artículo 5, párrafo 4, del código de la materia, a más tardar el 16 de junio de 1997, las organizaciones de observadores a que pertenezcan los observadores electorales que hayan obtenido su acreditación conforme al presente acuerdo, deberán presentar ante la Comisión de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos y agrupaciones políticas, del Consejo General de este Organismo, un informe por el que se declaren el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación que realicen, mismo que deberá sujetarse a los lineamientos y bases técnicas que apruebe el Consejo General.

DÉCIMO NOVENO.- En los términos de lo dispuesto por el artículo 5, párrafo 3, inciso e) del código de la materia, los observadores electorales debidamente acreditados que hagan uso indebido de su acreditación, o no se ajusten a las disposiciones establecidas en la ley o en el presente acuerdo, se harán acreedores a las sanciones que establece el artículo 264, párrafos 1 y 2, y demás aplicables del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

VIGÉSIMO - Publíquese el presente acuerdo y sus anexos en el Diario Oficial de la Federación, así como en por lo menos dos diarios de amplia circulación.

El presente acuerdo fue aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en sesión ordinaria, celebrada el 23 de diciembre de 1996.- El Consejero Presidente del Consejo General, JOSÉ WOLDENBERG DARAKOWSKY.

IFE

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ELECCIONES FEDERALES DE 1997

FOLIO No. _____

El presente acredita al C. _____

COMO OBSERVADOR DEL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1997.

Vigencia _____



Interesado

El Consejero Presidente
del Consejo Local

Firma

Firma

Lugar

Dia

de

Mes

de 1997

ANEXO 2

**CUADRO COMPARATIVO DE LA ACREDITACIÓN Y
DESARROLLO DE LOS OBSERVADORES NACIONALES
DE 1993 A 1997.**

ANEXO 2.

ANTES DE LA REFORMA DE 1994.	REFORMA DE 1994	SESIÓN DEL 28 DE FEBRERO DE 1994	ACUERDO DEL IFE DEL 8 DE ENERO DE 1997
Se limita la observación nacional solo a las actividades electorales durante la jornada electoral.	Se amplió la observación nacional a todos los actos y etapas del Proceso Electoral y en cualquier ámbito Territorial.		Pueden observar: Instalación de casillas, desarrollo de la votación, escrutinio y cómputo de la votación en la casilla, fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla, clausura de casillas, lectura en voz alta de los resultados en el Consejo Distrital y recepción de escritos de incidencias y protestas.
Podrán presentar un informe de la observación sin efectos jurídicos.			Podrán presentar un informe de sus actividades, pero en ningún caso los informes, juicios opiniones o conclusiones tendrán efectos jurídicos sobre el Proceso electoral y los resultados de los comicios.
	Los observadores se abstendrán de obstaculizar a las Autoridades Electorales, hacer Proselitismo, extemar difamaciones contra las Instituciones o Autoridades.		Los observadores se abstendrán de sustituir u obstaculizar a las Autoridades Electorales en el ejercicio de sus funciones e interferir en el desarrollo de las mismas, hacer proselitismo o manifestarse en favor de determinado partido político o candidato, extemar cualquier expresión de ofensa o difamación en contra de

			las Instituciones, Autoridades Electorales, partidos políticos o candidatos y declarar el triunfo de partido político alguno.
Los observadores buscarán su acreditación ante las Juntas Locales y Ejecutivas del Instituto Federal Electoral.	Se traslada la facultad de aprobar las solicitudes a los Consejos Locales y Distritales.		Deben solicitar su acreditación ante el Consejero Presidente del Consejo Local o Distrital de la Entidad Federativa o Distrito Electoral donde se ubique su domicilio.
		La solicitud se deberá hacer solo en los formatos que el Consejo General del IFE apruebe.	Sólo en formatos que el Consejo General del IFE apruebe.
	REQUISITOS: <ul style="list-style-type: none"> ■ Establecer los datos personales de identificación. ■ Fotocopia de la credencial para votar con fotografía. ■ Conducirse conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certidumbre y legalidad. ■ No ser miembro de Dirigencias Nacionales, Estatales o Municipales, de organizaciones o partidos políticos, ni candidato a puestos de elección popular en los últimos 3 años anteriores a la elección. ■ Ser ciudadano 	REQUISITOS: <ul style="list-style-type: none"> - Igual, pero agregando dos fotografías. 	REQUISITOS: <ul style="list-style-type: none"> - Igual
		- Solicitud Personal o a través de agrupaciones,	- Pueden presentar su solicitud personalmente o a través de las asociaciones a las que pertenezcan ante el Presidente del Consejo Local o Distrital correspondiente a su domicilio.
	- Asistir a los cursos de preparación del IFE.	- Igual.	- Asistir a los curso de capacitación, preparación

			o información del IFE.
	<p>LINEAMIENTOS ADICIONALES:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios electorales a fin de obtener información sobre las Instituciones y procedimientos electorales. ■ Celebrar reuniones con los representantes de los partidos políticos y sus candidatos, para obtener información respecto de sus organizaciones políticas y; ■ Recibir de los partidos políticos los planteamientos y la documentación que considerarán pertinentes sobre el proceso electoral. 		<p>LINEAMIENTOS ADICIONALES:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Celebrar entrevistas con Autoridades y Funcionarios Electorales debidamente a fin de obtener orientación o información explicativa sobre las Instituciones y Procedimientos Electorales. ■ 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. Estas reuniones no deberán interferir, en ningún caso, en el desarrollo de la Jornada Electoral y, en particular, en el desarrollo de la votación; y ■ Recibir de los partidos políticos los planteamientos y la documentación que consideren pertinentes respecto del proceso electoral.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El propósito principal de una misión de observación electoral es determinar si la elección cumple con los estándares de representantes elegidos libremente en elecciones periódicas y genuinas con sufragio igual, universal y secreto

SEGUNDA. Los observadores nacionales e internacionales han influido positivamente en la objetividad y confiabilidad del proceso electoral y en su caso, para evitar la legitimación de los electos gracias a procesos irregulares donde no se respetó la voluntad popular.

TERCERA. Los observadores nacionales deben tener la legitimidad suficiente para interponer recursos y medios de impugnación, o en su caso una acción popular, la cual sea seguida por las autoridades electorales para impedir la manipulación del voto. Por lo anterior propongo que se modifiquen los artículos 294, 295 y 301 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la finalidad de que los observadores nacionales electorales estén legitimados para interponer cualquier medio de impugnación durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales ordinarios o durante el proceso electoral contra los actos o resoluciones de los órganos distritales o locales de Instituto Federal Electoral.

CUARTA. En la medida en que nuestro procesos electorales sean más transparentes, se fortalecerá el pluripartidismo y la alternancia en el poder de los partidos políticos, que aunado con la participación activa de la sociedad se desarrollará el envío de misiones a nuestro país.

QUINTA. La observación internacional de elecciones en México, no es inconstitucional, ni mucho menos violenta el principio de autodeterminación de los pueblos y el principio de no intervención.

SEXTA. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es presuntamente competente para formular recomendaciones al Gobierno mexicano que implique el análisis de la autenticidad de los procesos electorales que se celebren en el país, previa queja que formulen los electores mexicanos.

SÉPTIMA. Resulta improcedente dentro del marco jurídico electoral nacional, que las Agrupaciones Políticas además de obtener su registro como tales, pretendan actuar como observadores electorales. El hecho de permitir una doble acreditación como lo intenta Alianza Cívica, provocaría que las Agrupaciones Políticas fueran juez y parte en el proceso electoral.

OCTAVA. Los derechos políticos deben ser por esencia derechos fundamentales de un sistema en donde existe una verdadera cultura de los derechos humanos.

NOVENA. Con base en los informes de las agrupaciones nacionales de observadores, podemos establecer que las principales anomalías en los procesos electorales son las siguientes:

- Casillas no instaladas en la hora programada.
- Insuficiencia de boletas en las casillas especiales.
- Proselitismo político en el interior de las casillas.
- Falta de material electoral.
- Uso inadecuado de la tinta indeleble.
- Las credenciales electorales no fueron marcadas.
- Electores que no presentaron su credencial con fotografía.

DÉCIMA. En función de las anomalías generales que detectan los observadores, se sugieren los siguientes cambios legislativos. En el COFIPE sancionar como faltas administrativas la no instalación de casillas a la hora programada, al igual que la insuficiencia de boletas en las casillas especiales, así como el uso inadecuado de la tinta indeleble.

DÉCIMA PRIMERA. Las otras observaciones típicas como el proselitismo en las casillas, la falta de material electoral, las credenciales electorales no marcadas y los electores que no presentan su credencial con fotografía son conductas propiamente delictivas.

DÉCIMA SEGUNDA. En la controversia entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Federal Electoral sobre el financiamiento otorgado a la Academia Mexicana de Derechos Humanos se considera que no es consistente la postura del Gobierno porque la ley no impide expresamente a las organizaciones no gubernamentales recibir financiamiento externo, y porque el gobierno no se decide a revelar expresamente las sospechas de "financiamiento triangulado" entre extranjeros, organizaciones no gubernamentales y partidos políticos.

DÉCIMA TERCERA. Como resumen del presente trabajo de tesis se precisan los siguientes conceptos:

Entenderemos la observación de elecciones, como la recopilación sistemática de información relacionada con el proceso electoral y la formación de juicios bien fundados sobre la conducta de dicho proceso basado en esa información, efectuada por personas que no están intrínsecamente autorizadas a intervenir en el proceso y cuya participación en actividades de mediación o asistencia técnica (no es oficial y) no debería ser de magnitud tal que comprometa su principal responsabilidad de observación.

Por otro lado diremos que la supervisión y monitoreo que se presentan en los procesos electorales, son distintas entre sí y con la observación. No obstante supervisión y monitoreo se pueden considerar como casos especiales. El fin de la supervisión es cumplir un mandato que consiste en certificar la validez de algunos o todos los pasos del proceso electoral, tanto política como electoralmente. El monitoreo se debe caracterizar por la capacidad de los monitores de intervenir en el proceso si ellos consideran que las transgresiones a las leyes relevantes o procedimientos regulares son evidentes y perjudiciales. Aun cuando las actividades de ese campo sean de una naturaleza muy similar, el poder implícito en la certificación e intervención es tal que los monitores deben estar sujetos a normas mucho más estrictas de conducta.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS.

ACOSTA ROMERO, Miguel. Castañeda González A. Jorge. "La observación Internacional de Elecciones", México. Porrúa, 1994.

AGUAYO QUEZADA, Sergio. "Los Derechos Políticos como Derechos Humanos"; (La participación de organismos no gubernamentales mexicanos en la observación de elecciones). México. U.N.A.M., 1994.

Anuario del CIP 1994-1995. Madrid. Centro de Investigaciones para la paz, Fundación Hogar del Empleado, Icaria, 6a. ed., 1994.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. "Primer Curso de Derecho Internacional Público"; México. Porrúa, 2ª. ed., 1987.

CARPIZO, Jorge. "Elecciones Dialogo y Reforma"; México. Nuevos Horizontes Editores, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional A.C., vol. I, 1994.

CARPIZO, Jorge. "La Reforma Electoral de 1994"; México. Nuevos Horizontes, 1994.

CARPIZO, Jorge. "Algunos aspectos de la Reforma Federal Electoral de 1994"; Escritos Jurídicos, México. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

CARPIZO, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917"; México. U.N.A.M., 3a. ed., 1979.

CARPIZO, Jorge. "Informe que se presenta al Colegio Electoral de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión"; México. Secretaría de Gobernación, 1994.

CASTAÑEDA, Jorge. "México y el orden Internacional"; México. El Colegio de México, 1981.

DELGADO, René. "La Organización de las Elecciones: Problemas y Proyectos de Solución"; (Observando a los Observadores). México. Porrúa, 1994.

EL-Y-YAMIN, Alicia. "El Sistema Interamericano, un manual para el defensor de los Derechos Humanos en México, Seminario permanente de estudios chicanos y de frontera"; DEAS/U.N.A.M. 1995.

FABELA, Isidro. "Intervencion"; México, U.N.A.M., 1958.

FERNÁNDEZ DEL CASTILLO PÉREZ, Germán. "Elecciones a debate 1994"; (Testimonio y Juicios de los observadores, los resultados finales); México: Diana, 1994.

GARCÍA MORENO, Víctor Carlos. "La no Intervención y la vigilancia Internacional en los Procesos Electorales"; Tendencia Contemporánea del Derecho Electoral en el Mundo, Memorias del Segundo Congreso Internacional de Derecho Electoral; México: U.N.A.M., 1993.

GARCÍA MORENO, Víctor Carlos. "La Propuesta sobre doble Nacionalidad"; México. Memorias del Coloquio Palacio Legislativo, Porrúa, 1995.

GARBER, Larry. "Pautas para la Observación Internacional de Elecciones"; Washington, D.C. El Grupo Jurídico sobre Derechos Humanos Internacionales, Mac. Gregor and Warner, Inc., 1986.

GONGORA PIMENTEL, Genaro. Ensayo publicado en la Revista de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., 1989.

GONZÁLEZ SOUZA, Luis. "México en la Estrategia de Estados Unidos"; México. Siglo 21 Editores, 1993.

GROS ESPIELI, Héctor. "La Convención Americana y la Convención Europea de Derechos Humanos, Análisis Comparativo"; Chile. Editorial Jurídica de Chile, 1992.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, "Memoria del Proceso Electoral Federal"; México, 1994.

"Informe de los Consejeros Ciudadanos al Consejo General del Instituto Federal Electoral, en torno a la situación de las Casillas Especiales el 21 de agosto de 1994"; México. IFE, 1994.

KELSEN, Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado"; México, Porrúa, 1949.

NOHLEM, Pieter. "Acciones y Democracia en América Latina"; Memorias del primer curso anual Interamericano de Elecciones. San José, Costa Rica, 1988.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Mexico: Porrúa, 1991.

TENORIO ADAME, Antonio. "La doble Nacionalidad". Mexico: Memoria del Coloquio Palacio Legislativo, 8-9 de junio, Porrúa, 1995.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. "Memoria Anual de Labores correspondiente a 1994, y Memoria de Labores de las Elecciones de 1994"; El Salvador, Julio de 1994.

REVISTAS.

ALCOCER, Jorge. "Observadores Electorales"; Revista Proceso, 3 de enero de 1997.

COVARRUBIAS, Ana Cristina. "La Reforma del Estado, El Federalismo Modelo para Armar"; Revista Voz y Voto, Mayo de 1996.

BONEO. "Observadores Internacionales"; Revista Voz y Voto, Marzo de 1997.

PERIÓDICOS.

F. BARTOLOMÉ. "Agrupaciones Políticas Nacionales"; Diario Reforma, 15 de febrero de 1997.

GONZÁLEZ MEJÍA, José. "Alianza Cívica si cambia sus Estatutos"; Diario Reforma, 20 de enero de 1997.

GONZÁLEZ PÉREZ, Roberto. "Agrupaciones Políticas Nacionales"; Diario El Nacional, 15 de febrero de 1997.

GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel. "Conclusiones tomadas en la Plaza Pública"; Mexico: La Jornada, 6 de septiembre de 1991.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. "Observadores Nacionales"; Diario Reforma, 13 de febrero de 1997.

PEREZ, Martha. "Observadores Electorales". Diario Reforma. 6 de enero de 1997.

PRESTON, Julia. "International Herald Tribune"; 4 de agosto de 1994

TENORIO ADAME, Antonio. "Registro de Agrupaciones Ciudadanas"; Diario El Sol de México. 31 de enero de 1997.

VALENZUELA AGUILAR, Ruben. "La Secretaria de Relaciones Exteriores y el Instituto Federal Electoral, ¿Quién tiene razón?"; Diario El Universal. 4 de abril de 1997.

DICCIONARIOS.

A.A.V.V. Diccionario Jurídico; México U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1992.

ACUERDOS.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores durante el Proceso Electoral Federal de 1997. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de enero de 1997.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Costa Rica. ONUSAL, 1970.

"Declaraciones del Secretario General de Naciones Unidas en la Ceremonia de firma del Acuerdo de Paz de El Salvador"; México, Oficina de Prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Jueves 16 de enero de 1992.

Dictamen y Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre solicitud de Registro como Agrupación Política Nacional de la Asociación Civil denominada "Alianza Cívica" A. C., publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de enero de 1997.

Documento de las Naciones Unidas: "Acuerdo de El Salvador en el camino de la Paz". Reimpresión de ONUSAL, Noviembre de 1993

Union Panamericana Report os the Technical Asistance Mission os the Organization of American Satates to the Dominican Republican on Electoral Malhers. Washington D.C ., october 19, 1961

International IDEA and United Nations. Lessons Learnt - International Election Observation. Seventeen organisations share experiences on electoral observation - A roundtable jointly organised by the United Nations Electoral Assistance Division and International IDEA. October 10-12 1995 in Stockholm, 1995.