

# LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES. LA EXPERIENCIA MEXICANA EN 1994

Jorge ALCOCER V.

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *El cambio en la posición del PRI y la reforma electoral de 1994*. III. *Las nuevas reglas para observadores y los "visitantes internacionales"*. IV. *Conclusiones*.

## I. ANTECEDENTES

A partir de 1988 las elecciones federales mexicanas dejaron de ser eventos de resultado predecible. Visto nacionalmente, la aparición y despliegue de una nueva competitividad electoral no inicia en ese año, previamente y a lo largo del quinquenio anterior (1982-1987) en varios estados del país se habían registrado comicios altamente competidos, tanto para la elección de gobernador como para las alcaldías de municipios de primera importancia demográfica y económica.

La nueva competitividad tuvo sus primeras manifestaciones en estados del norte y centro-norte de México, destacando los casos de Chihuahua, Durango, Nuevo León y Sonora, en los que el Partido Acción Nacional (PAN) obtuvo victorias en varias ciudades (Chihuahua, Hermosillo, Durango, Garza García) y disputó la gubernatura del estado de Chihuahua en donde denunció la realización de un fraude electoral significativo por parte del partido oficial, el PRI.

Sin embargo, en la elección federal intermedia de 1985, el PRI había obtenido una fácil victoria que además de confirmarlo como la mayoría incuestionable en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, le aseguró una cómoda distancia respecto de sus dos principales adversarios, el PAN, y el Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

En 1986, a iniciativa del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) el Congreso aprobó reformas a la Constitución en materia electoral y de integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, y aprobó también una nueva ley para regular los comicios de 1988, el Código Federal Electoral.

El 6 de julio de 1988, día en que se realizaron los comicios para elegir al presidente de México para el periodo 1988-1994, el país se descubrió en una inédita pluralidad y con un vuelco en las tendencias electorales cuya manifestación más significativa fue el deterioro de la hasta entonces incuestionable hegemonía priísta.

Por vez primera en su historia el PRI enfrentó el riesgo de perder la presidencia de la República ante una coalición de partidos de izquierda encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas. Esas elecciones y sus resultados quedaron marcadas por el estigma del fraude electoral, y aunque el candidato priísta, Carlos Salinas de Gortari, pudo finalmente asumir su cargo y desempeñarlo durante todo el periodo constitucionalmente establecido, a lo largo de seis años prevaleció en un segmento importante de la ciudadanía la seguridad de su ilegítimo origen.

La conflictiva poselectoral del verano-otoño de 1988 produjo un creciente interés de segmentos urbanos de la población en los procesos electorales y motivó la participación de miles de ciudadanos que hasta entonces habían permanecido indiferentes a los comicios.

Un nuevo espectro de partidos se configuró a partir de 1989, cuando surgió el Partido de la Revolución Democrática, dando inicio a la actual configuración tripartidista dominante en la vida político-electoral de México. Aunado a lo anterior, grupos de ciudadanos, con o sin partido, iniciaron la construcción de organizaciones cívicas con el objetivo expreso de actuar como observadores de procesos electorales a nivel local, como una forma de combatir el fraude electoral.

Entre 1989 y 1991 surgieron varias organizaciones de observadores electorales, la mayoría impulsadas por intelectuales y académicos radicados en la ciudad de México, afines a la izquierda y al PRD, que a su vez impulsaron la organización de ciudadanos en los estados en donde se realizarían comicios, para constituir grupos de observadores. Sin derechos reconocidos legalmente, con la abierta desconfianza del PRI y en ocasiones del PAN, y con la simpatía y abierto apoyo del PRD, esos grupos tuvieron un crecimiento rápido de forma tal que entre 1989 y 1993 prácticamente todos los estados en donde existía una mínima competitividad electoral vieron surgir y actuar a los observadores electorales, que además comenzaron a ganar espacio en los medios de información, particularmente los diarios de la ciudad de México.

En 1991, en la elección federal intermedia, por vez primera actuaron a nivel nacional grupos de observadores electorales, el más importante fue "Alianza Cívica", que logró cohesionar a más de una docena de organizaciones que habían tenido alguna experiencia en elecciones locales en los años anteriores.

Encabezada por Sergio Aguayo, profesor e investigador del Colegio de México y expresidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Alianza Cívica se nutrió de personalidades vinculadas a la defensa de los derechos humanos, que en la década anterior habían tenido una actividad cada vez más extendida. Ese rasgo marcaría la actividad no sólo de Alianza Cívica sino en general de todos los grupos de observadores identificados con la izquierda y en particular con el PRD, para los cuales la defensa del voto era también una defensa de esos derechos.

En 1991 el PRI experimentó una notable recuperación en la votación a su favor, que le permitió reconquistar una holgada mayoría en la Cámara de Diputados y conservar su predominio en el Congreso en su conjunto. De las dos oposiciones más fuertes, el PAN recuperó el segundo lugar nacional en votación, que había perdido en 1988, y el PRD —heredero del FDN y del movimiento cardenista— se colocó como tercera fuerza en su disputa.

Los grupos de observadores, que por vez primera actuaban en una elección federal, presentaron múltiples denuncias sobre irregularidades en varias entidades del país, fundamentalmente referidas a presión sobre los electores para votar en favor del PRI, o a irregularidades en el procedimiento a seguir en las casillas de votación. Sin embargo, la contundencia de la victoria del PRI y lo endeble de las pruebas aportadas por los grupos de observadores restaron importancia a esas denuncias. Aunque el PAN y el PRD se hicieron eco de las denuncias de los grupos de observadores, llegando el segundo de ellos a calificar la elección como “más fraudulenta que la de 1988”, la protesta no pasó de las páginas de los diarios.<sup>1</sup>

No obstante la poca trascendencia de su papel en 1991, los grupos de observadores siguieron actuando. La competitividad que aparentemente se había perdido en aquella elección, volvió a manifestarse con fuerza en los comicios locales inmediatos posteriores. En Baja California el PRI debió admitir su primera derrota en una elección para gobernador a manos del PAN, mientras que en Michoacán el PRD aseguró haber obtenido el triunfo y denunció un nuevo fraude electoral. En ambos casos la presencia de observadores electorales fue notoria, pero mientras que en Baja California el reconocimiento del triunfo del PAN dejó a los observadores sin materia, en Michoacán se convirtieron en la principal fuerza de respaldo a las impugnaciones perredistas, que finalmente no prosperaron.

<sup>1</sup> Para un recuento y balance de los grupos de observadores en la elección federal de 1991, véase Delgado, René, “Observando a los observadores” en Alcocer, Jorge y Morales, Rodrigo (coords.), *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, UNAM/CIH, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1994.

En esos comicios se reveló por vez primera una contradicción que a partir de entonces marcaría la actuación de los grupos nacionales de observadores: la condición de su "éxito", en términos de denuncias y atención de opinión pública, estriba en que se produzca una victoria del PRI y una alta competitividad de alguna de las dos fuerzas opositoras. Esa característica llevó a las principales organizaciones de observadores, en particular a Alianza Cívica, a adquirir ante el público una filiación de claro corte antipriísta, y en sus prácticas una marcada influencia del PRD.

En Michoacán se registró por vez primera un antecedente de presencia de observadores extranjeros: a iniciativa del PRD un pequeño grupo de legisladores de Canadá asistieron a los comicios en ese estado y en el de Morelos. La abierta hostilidad de las autoridades mexicanas, combinada con la ignorancia casi total sobre el sistema electoral mexicano y sus desconocimiento del idioma español, redujeron al grupo canadiense a declaraciones públicas sin mayor sustento ni trascendencia.

Sin embargo, la figura de los grupos de observadores fue adquiriendo carta de naturalidad en los comicios mexicanos y cada vez en un mayor número de estados se registró su presencia y declaraciones.

En 1993, al discutirse una nueva reforma electoral, el PAN y el PRI —el PRD se abstuvo de participar en la reforma y votó en contra en el Congreso— convinieron en la necesidad de reglamentar la creación y actuación de los grupos nacionales de observadores. Coincidentes en la desconfianza a tales grupos, a los que veían como instrumentos del PRD, ambos partidos buscaron cerrarles el paso

La primera definición consistió en reafirmar la exclusividad de los mexicanos en la participación en tales grupos y la exclusión total de cualquier posibilidad para observadores internacionales. La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) para reglamentar la figura de los observadores o grupos dedicados a tal fin, estableció requisitos y obligaciones que podían considerarse incluso violatorias de garantías constitucionales. El rechazo por parte de los grupos más activos, en primer lugar Alianza Cívica, fue radical. Anunciaron que no se sujetarían a las restricciones introducidas en el COFIPE y que de ser necesario acudirían ante la Corte en demanda de amparo. Pese a las críticas, PAN y PRI mantuvieron su posición y aprobaron la reforma.<sup>2</sup>

2 Véase Cofipe, 1993; art. 5o.

## II. EL CAMBIO EN LA POSICIÓN DEL PRI Y LA REFORMA ELECTORAL DE 1994

La creciente influencia de los grupos de observadores nacionales no produjo entre 1989 y 1993 ningún cambio en el histórico consenso acerca de la exclusión de extranjeros, de cualquier forma de intervención o participación en los comicios mexicanos. La política del gobierno mexicano a ese respecto, avalada por todos los partidos y fuerzas políticas, tenía sólido sustento en la radical prohibición expresada en el último párrafo del artículo 33 constitucional: "Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país".<sup>3</sup>

Hasta 1933 nadie, en forma pública, había puesto en cuestión ese principio, incluso en años anteriores el dirigente perredista y excandidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas había manifestado su abierto rechazo a la posibilidad de solicitar la presencia en México de observadores internacionales. Pero en ese año se empezó a manifestar un cambio en la posición del PRD en esa materia. Su presidente nacional, el senador Porfirio Muñoz Ledo (ex presidente del PRI y ex embajador de México ante la ONU) empezó a plantear la pertinencia de solicitar la presencia de observadores internacionales, avalados por las Naciones Unidas, para garantizar la limpieza de los comicios presidenciales del año siguiente (1994).

Aunque la idea suscitó de inmediato reacciones negativas, incluyendo a dirigentes y legisladores de su propio partido, el debate quedó abierto y en la prensa se publicaron diversos ensayos y artículos analizando el tema.

La monolítica posición priísta y del gobierno federal a ese respecto empezó a resquebrajarse. De manera discreta, pero no secreta, importantes dirigentes del PRI empezaron a cuestionar la utilidad de una política de puertas cerradas en materia política, cuando en materia económica se ponía en práctica la mayor apertura y liberalización. Con sentido pragmático, advirtieron la imposibilidad de bloquear la llegada a México de intelectuales, periodistas, políticos y dirigentes religiosos que, amparados por la libertad de tránsito y de prensa, quisieran asistir a las elecciones de agosto de 1994. Más aún, lo peor que podría ocurrir era que las oposiciones promovieran esa participación con personalidades afines a su adscripción ideológica.

En 1993, la senadora del PRI Silvia Hernández, quien ocupaba el cargo de presidenta mundial del *Parliamentarian for Global Action* (PGA), organización de parlamentarios de todo el mundo bajo cobertura de la ONU, concurrió en

3 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1993.

Estocolmo a una reunión organizada por el gobierno sueco sobre el tema Monitoreo Internacional de Elecciones.

El gobierno sueco quería impulsar el surgimiento de un organismo internacional de monitoreo y supervisión de elecciones, para apoyar los procesos democratizadores en Europa del este, Asia, África y América Latina. The International Electoral Institute Commission, con el patrocinio de Ministry for Foreign Affairs, publicó en marzo de 1993 el sumario y las conclusiones de la mesa redonda realizada en febrero de ese mismo año para discutir la factibilidad de un Instituto Independiente de Asistencia Electoral.<sup>4</sup>

En buena medida por las posiciones vertidas por los legisladores y especialistas latinoamericanos invitados, y en particular por las opiniones de la senadora Hernández y del señor Horacio Boneo (Head of the UN Electoral Assistance Unit, Department of Political Affairs, United Nations), en esa reunión los promotores suecos de la iniciativa abandonaron su visión original del "monitoreo", entendido como supervisión externa de procesos electorales, y adoptaron la de "asistencia electoral", entendida como apoyo para la organización de comicios libres y justos, que era la posición que se había adoptado por las Naciones Unidas desde la creación de la oficina presidida por el señor Boneo.<sup>5</sup>

La reunión tuvo un efecto importante, ya que los organizadores aceptaron la propuesta de la senadora Hernández para realizar, bajo los auspicios de la mencionada comisión sueca, y de PGA, un encuentro en México para analizar y discutir las experiencias internacionales en materia de asistencia y observación electoral.

Cercana a Luis Donaldo Colosio, quien había dejado la presidencia del PRI para hacerse cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, la senadora Hernández le comentó el proyecto, al que Colosio apoyó y ofreció comentar con el presidente Salinas, quien a su vez pidió consultarlo con los secretarios de Gobernación y Relaciones Exteriores, Patrocinio González Blanco Garrido y Fernando Solana, respectivamente.

Obtenida la anuencia gubernamental, la senadora Hernández propuso al Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C. y al Instituto de Estudios para la Transición Democrática coorganizar, en unión de PGA, el encuentro, que debería realizarse en la ciudad de México en el mes de junio de 1993. Se elaboró una lista de especialistas de diversos organismos internacionales y de académicos mexicanos, y se decidió invitar a los presidentes nacionales

<sup>4</sup> *Summary and Conclusions of an international Round Table on the Feasibility of an Independent Electoral Assistance Institute*, Geneva, 10-11, febrero, 1993.

<sup>5</sup> Véase *Free and Fair: Towards Democratic Governance. Position Paper*, Sweden, The International Electoral Institute Commission, marzo 10 de 1993.

de los tres partidos más importantes de México para un panel final sobre el caso mexicano.

El evento, concebido exclusivamente para análisis de experiencias, despertó, sin embargo, la oposición frontal del canciller Fernando Solana, el cual manifestó su desacuerdo con la sola idea de que el tema y el evento para discutirlo fuesen traídos a México. Finalmente el presidente Salinas decidió retirar el apoyo del gobierno mexicano y la reunión debió ser trasladada, por acuerdo de PGA, a Caracas, Venezuela, con otra agenda y otros organizadores.

En septiembre de 1993 el Congreso aprobó la reforma electoral a la que me he referido líneas arriba y el tema pareció darse por cancelado. Incluso, en una de las primeras reuniones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, preparatorias de los comicios de 1994, el secretario de Gobernación y presidente del Consejo declaró explícitamente que la presencia de observadores internacionales en 1994 era un asunto definitivamente cerrado.

Sin embargo, Luis Donald Colosio, que había sido nominado candidato del PRI a la presidencia de México a finales de noviembre de 1993, dio a principios de diciembre un giro de 180 grados en la posición de su partido respecto de observadores electorales nacionales. En su discurso de toma de protesta, realizado el 8 de diciembre de 1993, afirmó: “Estoy a favor de la creación de un grupo plural de observadores nacionales prestigiados e imparciales, integrado por ciudadanos propuestos por todos los partidos; entre cuyas responsabilidades estará la de establecer un sistema que permita disponer de información electoral oportuna y confiable”.<sup>6</sup>

La rebelión del EZLN en Chiapas, iniciada el 1 de enero de 1994, cambió radicalmente el panorama político mexicano. En lo que hace al tema que nos ocupa, llevó a Colosio, y a la dirigencia de su partido, a una reconsideración de fondo sobre el tema de la observación electoral, primero en lo que se refería los observadores nacionales, y después en el tema de la observación internacional. La perspectiva de Colosio era precisa y de enorme trascendencia: puestos los ojos de la comunidad internacional sobre México, y convertido el tema de las elecciones del 21 de agosto de 1994 en motivo de denuncia y pretexto para su rebelión por el EZLN —que aseguraba desde sus primeras declaraciones que todo estaba preparado para un “gran fraude”— la legitimidad de los comicios y de sus resultados dependerían no sólo de su aceptación por parte de los partidos en contienda y de la mayoría de los ciudadanos, sino que también requerirían de una amplia aceptación internacional.

<sup>6</sup> Colosio, Luis Dolando, *Política democrática compromiso con México*, México, CEN del PRI, 1994, p. 111.

Con motivo del alzamiento del EZLN, México estaba recibiendo una cantidad sin precedente de reporteros de todo el mundo, los cuales seguramente permanecerían en el país por largo tiempo. En tales condiciones resultaba pueril imaginar que la tradicional actitud de rechazo a la observación internacional podría concretarse en la práctica.

En favor de la posición del candidato priísta operaron los cambios ordenados por el presidente Salinas en su gabinete en enero de 1994. Jorge Carpizo, ex rector de la UNAM, sin afiliación partidista y con una reconocida trayectoria como funcionario público, se hizo cargo de la Secretaría de Gobernación; Manuel Camacho, que había sustituido en diciembre de 1993 a Fernando Solana, dejó la Secretaría de Relaciones Exteriores en manos de Manuel Tello Macías, un diplomático de carrera que se había desempeñado como embajador de México en Naciones Unidas y conocía el trabajo y la experiencia de la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU.

El conflicto en Chiapas llevaría al candidato priísta no sólo a ratificar su posición respecto de los observadores electorales, sino a apoyar en forma decidida la realización de una nueva reforma electoral, cuyo primer paso fue la firma, el 27 de enero de 1994, del Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia.

Esa reforma electoral, la tercera del sexenio de Carlos Salinas, fue discutida y procesada con la participación de los tres partidos de mayor peso electoral (PRI, PAN y PRD), sus resultados más significativos fueron anunciados a la opinión pública el 21 de marzo de 1994, aunque con posterioridad a esa fecha y hasta pocos días antes de la elección del 21 de agosto, el Consejo General del IFE siguió adoptando cambios operativos de enorme importancia.

### III. LAS NUEVAS REGLAS PARA OBSERVADORES Y LOS "VISITANTES INTERNACIONALES"

Uno de los primeros acuerdos derivados de las "conversaciones de Barcelona", como se denominó a las pláticas realizadas entre los partidos y el secretario de Gobernación, estuvo referido precisamente al tema de los observadores electorales. Desde los primeros días en el cargo de secretario de Gobernación, el doctor Carpizo recibió la visita de varios grupos promotores de la observación electoral que planteaban la exigencia de someter a revisión los términos del artículo 5o. del Cofipe, que, como señalé antes, había sido reformado en septiembre de 1993.

El PRD se hizo eco de la demanda de los grupos de observadores y planteó el tema en la mesa de negociaciones. El PRI, cuya posición había dado un



giro con motivo de las declaraciones públicas de su candidato presidencial, aceptó incluirlo en la agenda. Por su parte, el doctor Carpizo solicitó a las organizaciones más activas de observadores presentar sus propuestas ante la mesa de Barcelona, lo que facilitó la redacción de un nuevo texto para el citado artículo del Cofipe.

De una normatividad restrictiva, la reforma de 1994 pasó a la liberalización en materia de registro y capacitación de los observadores nacionales. Para los interesados en el detalle de los cambios acordados en esta materia, recomendamos consultar el testimonio del doctor Jorge Carpizo.<sup>7</sup>

Según las estadísticas del IFE, en 1994 se registraron un total de 81,620 ciudadanos mexicanos como observadores electorales, y 16 organizaciones fueron reconocidas por la oficina de asistencia electoral de la ONU para recibir apoyo financiero y capacitación técnica. De ellos, destacaron por su cobertura territorial y su número de integrantes, Alianza Cívica y la Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio.

Evaluando el compromiso de los observadores para con los principios de imparcialidad y objetividad, el doctor Carpizo escribió en el testimonio ya citado:

En mi opinión, la gran mayoría de esos grupos cumplieron ese compromiso y estuvieron a la altura de las responsabilidades que contrajeron, aunque también hubo asociaciones de observadores que antes de la jornada electoral ya habían decidido qué decir en virtud de las preferencias partidistas de la mayoría de sus miembros y hubo otra cuya falta de seriedad y profesionalismo demostró claramente todo lo que los observadores electorales no deben ni pueden ser. Sin embargo, el resultado global de la observación en 1994 es muy positivo y ayudó a la credibilidad de las elecciones.<sup>8</sup>

Junto a lo novedoso de la normatividad legal en materia de observadores nacionales, en 1994 el gobierno mexicano dio un paso significativo de ruptura con su tradicional política de rechazar cualquier participación internacional en los procesos electorales. Reconocida la existencia de los grupos nacionales de observadores y su activismo, analizadas las filiaciones, apenas disimuladas, de las dos organizaciones de mayor peso numérico, a iniciativa del doctor Carpizo, y por su conducto como responsable de la política interior del gobierno de México, se solicitó de manera oficial al secretario general de las

7 "La reforma federal electoral de 1994", en Alcocer, J. (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México 1994*, México. Nuevo Horizonte Editores, 1995, v. I, pp. 27-29.

8 *Idem*, p. 29.

Naciones Unidas el envío a nuestro país de dos misiones de asistencia técnica de la Organización; una con el objeto de preparar un informe sobre el sistema electoral mexicano, y la segunda con el objetivo, primero, de establecer los criterios a que debía sujetarse la observación electoral, y en un segundo momento para capacitar a los observadores.

Las misiones de las Naciones Unidas arribaron a México a finales de febrero de 1994, encabezadas por el señor Horacio Boneo, director de la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU, con amplia experiencia en asesoría en esta delicada materia, quien se acompañó de un pequeño pero muy eficaz grupo de especialistas internacionales. La Unidad de Asistencia Electoral dispuso de una suma considerable de recursos (alrededor de 5 millones de dólares) para apoyo financiero y capacitación a las organizaciones de observadores nacionales que habiéndolo solicitado cumplieron los requisitos establecidos por la propia Unidad.

Cabe mencionar que ese importante cambio en un tema particularmente sensible de la diplomacia mexicana fue posible gracias al apoyo del secretario de Relaciones Exteriores, licenciado Manuel Tello.

El cambio en la conducta gubernamental respecto de los observadores nacionales, llevada a la inédita participación de la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU, abrió de manera inevitable el otro tema tabú en lo que a observación electoral se refería: el de los observadores internacionales.

En este tema las posiciones eran, en 1994, todavía muy divergentes. En un extremo podemos ubicar las manifestadas de manera cada vez más insistente por el PRD, a través de su presidente nacional, el senador Porfirio Muñoz Ledo, quien desde 1993 había planteado el tema, advirtiendo incluso de la intención de su partido de realizar invitaciones unilaterales a personalidades y agrupaciones de distintos países, en particular de Estados Unidos y Europa, para que asistieran a observar los comicios mexicanos de agosto de 1994.

El PRI refrendaba una y otra vez su postura de rechazo a tal posibilidad, considerándola violatoria de preceptos constitucionales y de los pilares de la política exterior mexicana, en lo que coincidía con sectores y personalidades del gobierno federal. El PAN mantenía una posición ambivalente al respecto, aunque más inclinada a conservar la política tradicional, dejándose la libertad de acudir, como lo había hecho a partir de principios de la década pasada, a organismos de derechos humanos de los que México formaba parte.

El propio doctor Carpizo, que no había tenido duda alguna en impulsar la reforma en lo que se refiere a observadores nacionales, e incluso a solicitar el apoyo de la ONU para asistencia técnica, mantenía severas reservas sobre la conveniencia de aceptar la presencia de observadores extranjeros.

Durante todo febrero el tema fue analizado en la mesa de conversaciones entre los partidos y la Secretaría de Gobernación, sin lograr consenso al respecto. Sólo el PRD mantenía una posición abiertamente favorable a invitar o permitir la llegada de observadores extranjeros.

A finales de febrero de 1994 el autor de este ensayo tuvo la oportunidad de conversar detenidamente sobre el asunto con el licenciado Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República. Era evidente que sin su anuencia, ni el gobierno de Carlos Salinas ni el PRI modificarían su posición de rechazo a la observación internacional. Los acontecimientos en Chiapas, como ya se ha señalado antes, habían producido un efecto de atracción de la prensa internacional sobre nuestro país. El EZLN seguía insistiendo en la denuncia del fraude anticipado que, según ellos, preparaba el gobierno para el 21 de agosto de 1994. En Estados Unidos crecía el interés por la elección mexicana y algunos destacados miembros de Alianza Cívica e intelectuales hacían abierta campaña de denuncias en aquél país por lo que consideraban los preparativos de una elección fraudulenta.

Era evidente que de persistir la negativa del gobierno mexicano, lo que se tendría de cualquier manera era la presencia de observadores internacionales sin ninguna regla de comportamiento ni supervisión alguna por parte de las autoridades electorales. Los riesgos de incidentes diplomáticos con ese motivo no podían descartarse. ¿Qué pasaría si, por ejemplo, el Centro Carter decidía enviar una misión de observación y ésta era expulsada del país, aplicándole el artículo 33 constitucional?

Estas preocupaciones fueron analizadas en detalle con el candidato presidencial del PRI, el cual aceptó apoyar el cambio de posición de su partido y plantear el tema ante el presidente Carlos Salinas.

El 6 de marzo de 1994, en su discurso ya como candidato registrado ante el IFE para la presidencia de México, Colosio expresó a este respecto:

La elección (del 21 de agosto) es de la sociedad; por tanto, no puede ser un asunto cerrado. Su transparencia exige de la participación de observadores y no excluye que de ella pueda darse el más amplio testimonio, tanto por parte de nuestros ciudadanos como de visitantes internacionales. De ninguna manera tenemos que mirar con temor a quienes desean conocer la naturaleza de nuestros procesos democráticos. Nuestras elecciones, y lo digo con pleno convencimiento, no tendrán vergüenza que ocultar.<sup>9</sup>

9 *Voz y Voto*, núm. 14, abril de 1994.

De inmediato el PRD reaccionó al discurso de Colosio, retomó el asunto en la mesa de negociaciones de la reforma electoral y aceptó la denominación dada por el candidato priísta a los observadores extranjeros: serían considerados “visitantes internacionales”, personas interesadas en conocer y observar el sistema electoral y los comicios mexicanos. El eufemismo lingüístico permitió, en forma pragmática, dejar a salvo los principios constitucionales y satisfacer, así fuese parcialmente, la preocupación de los más acérrimos críticos de esa iniciativa.

Como lo recuerda el doctor Jorge Carpizo: “La fórmula adoptada consistió 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.”<sup>10</sup>

En aplicación de la reforma legal, el Consejo General decidió encomendar a los seis consejeros ciudadanos la formulación de un proyecto de convocatoria. Los consejeros decidieron no expedir una convocatoria abierta, sino bases generales de comportamiento a que deberían sujetarse los visitantes extranjeros y, en consulta con los partidos políticos, elaboraron una lista de organizaciones y personalidades a las que se giró invitación. Bajo tal procedimiento el IFE registró para el proceso electoral federal de 1994 un total de 934 visitantes extranjeros, de los cuales 777 asistieron a los comicios; la mayoría de ellos arribaron al país unos días antes del 21 de agosto de 1994.

Además de la aceptación de los observadores internacionales, denominados “visitantes extranjeros”, el proceso electoral mexicano fue objeto de la atención de varias organizaciones y despachos de consultores políticos del exterior. Tal fue el caso del informe que a solicitud del Consejo Coordinador Empresarial elaboró la firma norteamericana Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison, bajo la dirección de Theodore C. Sorensen, quien realizó un análisis exhaustivo de la legislación electoral, de los procedimientos adoptados por el Consejo General del IFE para asegurar la limpieza y transparencia de los resultados.

Sorensen concluyó en su informe<sup>11</sup> que:

En fin de cuentas, si el nuevo sistema electoral mexicano se aplica, observa y acata enérgica y fielmente —y, a nuestro juicio, una violación del mismo en una escala suficiente para afectar el resultado sería extremadamente difícil de

<sup>10</sup> Artículo 82, párrafo 2, del Cofipe, *idem*, p. 30.

<sup>11</sup> “Las perspectivas para unas elecciones libres, limpias y honestas en México”, p. 8; 15 de agosto de 1994, resumen ejecutivo.

realizar— es más que adecuado para asegurar que el 21 de agosto la elección será sustancialmente libre, limpia y honesta de acuerdo con los principios, las normas y los criterios internacionales generalmente aceptados.

Por su parte, la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU presentó a las autoridades mexicanas informes tanto del resultado de su análisis del sistema electoral, como de su actividad de asistencia en México, con conclusiones positivas sobre el desarrollo del proceso electoral y con una serie de recomendaciones para la organización de la observación electoral en futuros comicios.<sup>12</sup>

Cada una de las organizaciones de observadores presentó ante la opinión pública sus propias conclusiones. De entre ellas destacan las de Alianza Cívica, presentadas a finales de 1994, que revelan, en su inconsistencia metodológica y sus contradictorias afirmaciones, la tensión interna de una organización de predominante filiación partidista que pretende realizar un ejercicio guiado por la imparcialidad.

Para los interesados en mayores detalles sobre la presencia y desempeño de los “visitantes extranjeros” durante las elecciones mexicanas de agosto de 1994, sugerimos consultar el texto de Rodrigo Morales,<sup>13</sup> así como el informe de Ricardo Pozas Horcasitas.<sup>14</sup>

#### IV. CONCLUSIONES

a. En 1994 la elección federal mexicana debió superar una serie de obstáculos e inercias para lograr la credibilidad y legitimidad de sus resultados ante la opinión pública nacional y ante los partidos políticos de oposición. Como herencia del conflicto suscitado por el fraude electoral de 1988, un objetivo de primera importancia era otorgar a los partidos y a los ciudadanos las garantías de que la elección del 21 de agosto sería legal y sus resultados verídicos.

b. La coyuntura abierta con el conflicto armado en Chiapas provocó un cambio drástico en las perspectivas políticas del país de cara a la elección del 21 de agosto. La opinión pública internacional dedicó a México una atención inédita, lo que obligó a enfrentar no sólo el reto de la legitimidad interna, sino también la aceptación externa para los comicios y sus resultados.

c. Las reformas al Cofipe en materia de observadores electorales y “visitantes extranjeros” fueron parte fundamental de la estrategia de legitimación

<sup>12</sup> Misión Técnica de la ONU, *Análisis del sistema electoral mexicano*. IFE, 1994.

<sup>13</sup> “Los observadores electorales, una evaluación”, en Alcocer, J. (coord.), *op. cit.*, v. II, pp. 143-160.

<sup>14</sup> *Agrupaciones nacionales y extranjeras de observación electoral. Elecciones federales del 21 de agosto de 1994*, México, IFE, 1994.

de la elección y de sus resultados. El balance resulta positivo, pese a los conflictos provocados por la actuación de algunas agrupaciones de observadores nacionales.

d. La decisión más importante en materia de legitimación internacional de la elección del 21 de agosto fue la participación de la Unidad de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas. Sin aceptar las fórmulas del “monitoreo” o la “supervisión” internacionales, México se apoyó en el concepto de “asistencia electoral”, que constituye el enfoque predominante en los organismos internacionales multilaterales, preservando su soberanía y la preeminencia de las leyes e instituciones nacionales por encima de las de cualquier otra naturaleza o nacionalidad.

e. En sentido estricto, México aceptó ser “observado” por los “visitantes extranjeros”, sometiendo su proceso electoral a la opinión de personas y organizaciones guiadas por el principio de imparcialidad, pero en todo momento quedó plenamente definido que las opiniones y juicios vertidos por observadores nacionales o extranjeros no tenían valor jurídico alguno ni establecían vínculo alguno respecto de la actuación y decisiones de los órganos electorales legalmente constituidos.

f. Las opiniones de los “visitantes extranjeros” no tuvieron mayor repercusión nacional o internacional; en ese sentido puede considerarse como una experiencia más en el complicado proceso de “normalización” del sistema electoral mexicano y de la construcción de las condiciones estables para la realización de elecciones libres y justas como regla general.

g. Visto en retrospectiva, el hecho decisivo para la legitimidad de los resultados de la elección del 21 de agosto de 1994 lo constituyó la coincidencia de los pronósticos obtenidos de las encuestas a la salida de casilla (*exit polls*) y los conteos rápidos (*quick counters*) realizados por organizaciones de observadores nacionales, empresas de radio y televisión y diarios de la ciudad de México, con los obtenidos de encuestas de la misma naturaleza ordenadas por el IFE.<sup>15</sup>

h. Contra las opiniones prejuiciadas, la presencia de los “visitantes extranjeros” no significó ningún conflicto de importancia. En ese sentido, la decisión del presidente del Consejo General del IFE de entregar a los consejeros ciudadanos la decisión de los términos y condiciones de actuación, y de la lista de invitados, resultó el procedimiento más afortunado.

i. La importancia de la observación electoral en 1994 fue un producto directo del clima de desconfianza hacia las autoridades electorales que privaba

<sup>15</sup> Véase Carpizo, J., *op. cit.*, p. 81.

en México a partir de 1988. Reveló también el interés creciente de muchos ciudadanos en participar en los procesos electorales de una forma activa y de comprometerse con principios generales cuya observancia no se consideraba garantizada por las autoridades.

*j.* A partir de 1994 la observación realizada por agrupaciones nacionales ha continuado en procesos electorales locales, pero con mucho menor protagonismo que el observado en la elección federal de ese año. Lo anterior se explica por la realización de reformas que han tendido a homologar las leyes estatales con la federal, y por la mayor capacidad de los partidos políticos para organizar en forma directa la vigilancia del proceso. En ese sentido cabe esperar que la nueva reforma electoral en curso (1996) y la competitividad y alternancia que se registran en el sistema electoral mexicano, harán de la observación electoral nacional y de los “visitantes extranjeros” fenómenos declinantes.

Es de esperar que en 1997 y en los años subsiguientes el tema pierda centralidad en el debate electoral mexicano. Eso será también signo de la madurez y normalidad alcanzadas por nuestro sistema electoral y de partidos, es decir del avance de eso que de manera ya casi coloquial denominamos la transición mexicana a la democracia.