

EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL FOMENTA LA OBSERVACIÓN ELECTORAL PROFESIONAL E INDEPENDIENTE

Manuel Carrillo Poblano

RESUMEN: Manuel Carrillo da cuenta de la importancia, experiencia internacional y evolución en México de la observación electoral, los mecanismos institucionales que han permitido instrumentarla y la significativa participación de la sociedad civil en dicha actividad cívica.

ABSTRACTS: Manuel Carrillo talks about the importance, international experience and evolution of Mexico's election observation processes as well as the institutional mechanisms that are responsible for its instrumentation and civil society's key participation in such activity.

RÉSUMÉ: Manuel Carrillo parle de l'importance, l'expérience internationale et de l'évolution au Mexique de l'observation de processus électoraux et des mécanismes institutionaux qui ont permit son instrumentation et sur la participation significative de la société civil à ce sujet.

I. INTRODUCCIÓN

El Instituto Federal Electoral tiene la misión constitucional de organizar elecciones federales garantizando la transparencia y la confianza de ciudadanos y partidos en el procedimiento electoral. A lo largo de los últimos años, esa tarea se ha conseguido con creces: México pasó de tener un sistema electoral carente de garantías, a la celebración eficiente de comi-

Derecho y Cultura, num. 11-12,
septiembre-diciembre de 2003,
pp. 61-68.

cios en los que desaparecieron las impugnaciones. En cada proceso electoral, como marca la ley, el cuerpo de profesionales del IFE realiza múltiples acciones concatenadas y se ponen en operación distintos candados de seguridad, bajo la supervisión de ciudadanos —integrados a 32 consejos locales del IFE y 300 distritales— y de los propios partidos políticos, para garantizar la confianza en las elecciones. Un padrón y una lista nominal confiables, la credencial con fotografía para votar, la selección de cientos de miles de ciudadanos mediante un proceso que combina el azar y la capacitación para que funjan como funcionarios de casilla el día de la jornada electoral, la producción de boletas y actas electorales infalsificables, son sólo una pequeña muestra de las medidas que garantizan la confianza en las elecciones.

Pero además, el IFE ha buscado otras acciones para robustecer la credibilidad y la legitimidad en las elecciones federales mexicanas. En particular, ha impulsado significativamente las tareas de observación electoral por parte de ciudadanos y organizaciones cívicas. En 1993, la observación electoral fue reconocida legalmente y se puso en práctica de manera formal en las elecciones presidenciales de 1994. Antes, hubo un intenso activismo de grupos de la sociedad civil con el ánimo de inhibir irregularidades que alterarían la voluntad de los ciudadanos a través del voto, y desde 1989, había cobrado importancia la observación sobre todo en elecciones locales cuando participaron 13 organizaciones en tareas de observación electoral; para 1990, hubo 9 organizaciones, y para las elecciones locales de 1992 hubo 27. Mientras tanto, en el proceso electoral de 1991 la labor de observación fue realizada por 15 organizaciones, entre los grupos de observación destacan: la Asamblea Democrática para el Sufragio Efectivo (ADESE); Acuerdo Nacional por la Democracia (ACUDE); Movimiento Ciudadano Democrático (MCD), Consejo por la Democracia (CD); Ola por la Democracia (OD); Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (COCIDE); Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) y Desarrollo Humano Integral (DHIAC), que promovían los derechos políticos como parte indispensable de los derechos humanos. El trabajo testimonial de los ciudadanos que actuaban como observadores de las elecciones se fue convirtiendo en un factor ya no sólo de testimonio sobre fraudes, sino de prevención de irregularidades.

A partir de 1994, el IFE impulsó la creación de condiciones materiales y técnicas para fomentar y desarrollar una observación electoral profesional. Así, para cada elección federal se ha creado un Fondo de Apoyo

a la Observación Electoral compuesto por dos brazos operativos: a) al financiero, sufragado en buena medida por el Poder Ejecutivo Federal y, b) el técnico, a cargo de la Organización de las Naciones Unidas. Este formato ha resultado efectivo para contribuir a tres propósitos fundamentales: 1) generar confianza ciudadana hacia las elecciones; 2) obtener legitimidad en la organización electoral mediante resultados confiables a la luz de todos los actores políticos y del escrutinio ciudadano y, 3) contribuir a una observación electoral más objetiva e imparcial en sus juicios e informes.

II. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL: UN PANORAMA INTERNACIONAL

Las misiones de observación electoral como instrumento de la comunidad internacional comienzan a partir de la Primera Guerra Mundial, cuando siguiendo los tratados de Versalles se celebraron distintos plebiscitos en materia de independencia nacional en Europa, pero es con la presencia de Naciones Unidas cuando la observación electoral adquiere una dimensión más amplia. La participación de la ONU en este tipo de actividades se remonta a las elecciones de 1948 en Corea y se prolonga en el periodo de descolonización durante las siguientes dos décadas principalmente en el continente africano. Hacia el final de la década de los años setenta, como una consecuencia lógica del inicio de la ola democratizadora en el mundo, la observación electoral fue significativa no sólo cuantitativamente sino por su relevancia política, y forma parte de una internacionalización de la democracia electoral. La misión central de la observación fue coadyuvar a la limpieza en las elecciones y formar parte de los procesos de legitimación de los comicios.

Hasta 1993, en el mundo se habían realizado un total de 47 misiones de observación en otros tantos países. Aun cuando las Naciones Unidas han tenido un papel de liderazgo no han sido los únicos promotores y actores de la observación electoral en el mundo. También han impulsado la observación electoral la Organización de los Estados Americanos, cuya presencia fue significativa en los procesos de transición política en América Latina durante la década de los años 80 y 90; otra institución muy activa en materia de observación electoral ha sido el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), el cual forma parte del Instituto Intera-

americano de Derechos Humanos y cuyo espacio de acción ha sido América Latina. Probablemente la característica más relevante de las misiones de observación auspiciadas por CAPEL, sea el carácter eminentemente técnico-organizacional de las elecciones, esta característica está acompañada por otra particularidad: las misiones están integradas por autoridades electorales de las respectivas instituciones responsables de organizar y calificar elecciones en el continente americano.

En Europa han existido al menos tres instituciones que han apoyado la celebración de elecciones democráticas a partir de la década pasada como resultado del colapso de los países que vivieron bajo el llamado “socialismo real”. El Consejo de Europa (CE), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) han impulsado la observación electoral, unas veces como requisito para ingresar a sus respectivas asociaciones (UE), otras con un enfoque de democracia y derechos humanos (UE) y otras promoviendo la democracia y facilitando asistencia técnica (OSCE). Con argumentaciones distintas, las tres organizaciones han sostenido que un prerequisite básico para estar asociado a cualesquiera de ellas, es poseer una gobernabilidad democrática, donde las elecciones libres, equitativas, transparentes, justas y periódicas juegan un papel central.

Otra organización que ha promovido la realización de elecciones democráticas y la observación electoral ha sido la “Mancomunidad Británica”, cuyo ámbito de acción ha sido fundamentalmente en los países que estaban bajo la órbita del Imperio Británico. Esta organización, creada en 1965, es sobretodo una entidad promotora de la democracia, del respeto a la legalidad y del Estado de derecho.

Finalmente, es obligado mencionar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales impulsoras de la observación electoral; estos grupos, si bien han tenido una permanencia institucional menos permanente, se han caracterizado por su activismo y capacidad para crear redes de observadores a efecto de buscar una influencia geográfica mayor. Algunas de ellas han tenido mayor presencia política y otras se han centrado en aspectos técnicos y organizacionales, buscando inhibir posibles irregularidades y disuadir el fraude en las elecciones. Dentro de esta corriente sobresalen desde la segunda mitad de la década de los ochenta organizaciones principalmente estadounidenses. Destaca en primer lugar el Grupo Legal Internacional de Derechos Humanos, pionero en la elaboración del primer manual sobre la observación electoral. Su origen data de 1978,

cuando un grupo de abogados se asoció para proporcionar asistencia legal en la práctica de los derechos humanos, dentro y fuera de los Estados Unidos. A raíz de las controversiales elecciones de 1979 en Rodesia/Zimbabwe y las de 1982 en El Salvador, desarrollaron una serie de criterios para la evaluación de los procesos electorales, otras organizaciones estadounidenses son: el Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales y el Instituto Republicano Internacional, creados en la década de los ochenta con recursos del gobierno de los Estados Unidos a través del Fondo Nacional para la Democracia.

Existen otras dos organizaciones no gubernamentales de origen estadounidense que realizan actividades de promoción de la democracia y de observación electoral desde perspectivas diferentes; se trata de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), creada a fines de la década de los ochenta, la cual concentra sus labores en aspectos técnicos y de asistencia electoral a organismos electorales de América Latina, el Caribe, Europa del este y Asia. La otra organización es el Centro Carter, ésta suele incorporar en sus misiones de observación a exjefes de gobierno, lo cual perfila un significado político muy distinto al de otras misiones, cuyo enfoque es más técnico y organizacional.

De acuerdo con la experiencia internacional, se observa que las elecciones nacionales de mayor impacto ante la comunidad electoral atraen a un mayor número de observadores internacionales. El problema que con frecuencia enfrentan los países con elecciones en búsqueda de legitimidad, es la debilidad institucional o en su caso la ausencia de mecanismos internos para procesar a los nuevos actores en los comicios, a saber, observadores electorales nacionales e internacionales. México resolvió esa disyuntiva con un formato totalmente diferente al adoptado por los países de América Latina, el Caribe, Europa del este, África y Asia.

III. LA EXPERIENCIA MEXICANA EN OBSERVACIÓN ELECTORAL

A diferencia de otras transiciones políticas, la democratización mexicana gravitó sobre el tema electoral: asegurar elecciones confiables y permitir la expresión de la pluralidad política de la sociedad a través de un auténtico sistema de partidos, éstos eran sus dos grandes retos. Por ello, los dos ejes de transición fueron las reformas electorales dirigidas a otor-

gar garantías de imparcialidad y el profesionalismo en la operación de las elecciones. De esta forma, en 1993 se incorporó a la legislación la figura de los “observadores nacionales”; fue un reconocimiento a la labor que, como ya se dijo, venían desempeñando miles de ciudadanos mexicanos. Los observadores, en el difícil año de 1994 —irrupción armada en Chiapas, asesinato del candidato del PRI a la presidencia—, estaban llamados a convertirse en fuente de credibilidad, ese fue el marco del convenio inicial que México establecería con Naciones Unidas para esa elección federal, la ONU envió un equipo de expertos para brindar asesoría y asistencia técnica a los que serían casi 82 mil observadores electorales acreditados. La asistencia de la ONU aportó una contribución fundamental en ese momento: ofreció credibilidad y contribuyó a asegurar la transparencia del proceso.

La reforma electoral acordada en 1994, como un compromiso de los partidos políticos con la estabilidad y la paz, produjo una nueva composición del máximo órgano de la autoridad electoral —se inició la “ciudadanización” y se incorporaron los entonces llamados consejeros ciudadanos— y fue en ese momento cuando, remontando un añejo prejuicio de aislamiento en materia electoral, la ley introdujo la figura de los “visitantes extranjeros”. Desde entonces, el Consejo General del IFE realiza la invitación a los mismos.

La fórmula operativa, adoptada en 1994, permitió generar condiciones financieras y técnicas para capacitar y mejorar el potencial cívico-político de miles de observadores electorales. Para ello se recurrió a crear un Fondo de Apoyo a la Observación Electoral, con financiación del Ejecutivo federal, y manejado con criterios técnicos por las Naciones Unidas a través del Comité Técnico de Evaluación. Se invitó a los ciudadanos que quisieran participar como observadores electorales para acudir con el equipo técnico de las Naciones Unidas y en su caso, recibir apoyo financiero, capacitación, orientación y asesoría para desarrollar ejercicios de observación electoral más integrales y completos; no sólo se trató de observar la jornada electoral sino también algunos aspectos relevantes de la preparación de la elección y abarcar distintas regiones del territorio nacional, formando redes de asociaciones de observadores. Los resultados fueron los siguientes: de los casi 82 mil observadores registrados por el IFE por primera vez en nuestra historia electoral, más de 30 mil estuvieron incorporados en el trabajo de asistencia técnica de las Naciones Unidas; para 1997 de los aproximadamente 24 mil observadores que registró

el IFE, 19 mil fueron beneficiados técnica y financieramente por el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral; para las elecciones de 2000, de los aproximadamente 38 mil observadores registrados por el IFE, 30 mil estuvieron en el programa de Naciones Unidas.

En materia de observación internacional, la fórmula que se adoptó en 1994, optó por establecer mecanismos y procedimientos para acreditar y facilitar las actividades de observación por parte de extranjeros. De esta forma, por primera vez en México se permitía la observación internacional, estableciendo criterios para su desempeño destacando la imparcialidad, la objetividad, la no participación en asuntos políticos internos y la exhortación para hacer públicos sus reportes de observación. La fórmula se hizo acompañar de una intensa estrategia de acercamiento y posicionamiento internacional de las elecciones mexicanas. Los resultados han sido los siguientes: para las elecciones presidenciales de 1994 asistieron 943 visitantes extranjeros provenientes de 40 países; para las elecciones intermedias de 1997 asistieron 397 extranjeros que procedían de 30 países; para las elecciones presidenciales de 2000 asistieron 860 extranjeros no sólo procedentes de 58 países sino también (y por primera vez) de los cinco continentes. En las elecciones de 2003, se registraron 180 visitantes procedentes de 32 países; cabe destacar que en estas últimas elecciones es la primera vez que el 52% de los visitantes extranjeros tenían un perfil proveniente de las autoridades electorales, lo cual le dio un tono distinto a la presencia de extranjeros en las elecciones mexicanas.

IV. LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN EL 2003

El IFE para las elecciones federales intermedias de 2003 ha puesto en acción su estrategia. De nuevo está constituido el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral, para el cual el Ejecutivo federal aportó 15 millones de pesos. Una vez más, las Naciones Unidas van a coordinar la parte técnica; para ello se constituyó el pasado 9 de abril el Consejo de Normatividad integrado por los consejeros electorales, Mauricio Merino y Jesús Cantú; los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Alfonsina Navarro y Jesús Orozco; por parte de las Naciones Unidas, el experto Nguyen Huu Dong. Dichos miembros establecieron los criterios de operación para el Comité Técnico de Evaluación. A su vez, designaron a los miembros de dicho Comité, dentro de sus

facultades está la evaluación de los proyectos presentados por los distintos grupos de observación, así como la asignación financiera correspondiente.

Los miembros del Consejo de Normatividad establecieron el perfil de quienes formarían parte del Comité Técnico y de Evaluación, considerando fundamentalmente independencia, imparcialidad, objetividad y prestigio en cuanto a su aportación a la cultura democrática. De esta forma, se nombró a las siguientes personalidades: Alberto Azis Nassif, Hugo Concha, Blanca Heredia, María del Carmen Pardo y Federico Reyes Heróles.

De un total de 30 proyectos, fueron aprobados 21 de organizaciones que participaron en las tareas de observación electoral. Las 21 organizaciones que recibieron aprobación de sus proyectos movilizaron aproximadamente 10,368 observadores electorales en diferentes entidades de la República. Por otra parte, los proyectos de observación ya no estuvieron concentrados en la jornada electoral y hubo al menos 10 áreas de observación: el registro de candidatos, las plataformas electorales de los partidos, las campañas electorales, la administración electoral, la educación cívica-medios de comunicación, los topes de gastos de campaña, la jornada electoral, la compra y coacción del voto, el uso indebido de los recursos públicos y la justicia electoral.

El grueso de los visitantes extranjeros que acudieron a observar nuestros comicios fueron autoridades electorales de otros países; expertos que vienen a abreviar de la dilatada experiencia mexicana en organización eficiente y transparente de los comicios. Como prueba de ello pudo organizarse un foro de reflexión comparado sobre algunos de los temas político-electorales más apremiantes en el continente, a saber: el papel de los organismos electorales en la gobernabilidad democrática, democracia interna de los partidos, sistemas electorales y análisis de casos relevantes sobre justicia electoral. La observación sobre la limpieza de las elecciones ha sido sustituida por foros de análisis e intercambio de información y experiencias sobre gestión electoral y aplicación de la justicia en esta materia.

De esta forma, el IFE contribuye a fortalecer la confianza en las elecciones, facilitando las condiciones para el escrutinio público nacional e internacional. En México, las elecciones transparentes han llegado para quedarse.