

# LAS PERSPECTIVAS PARA UNAS ELECCIONES LIBRES, LIMPIAS Y HONESTAS EN MEXICO

Un Informe ante  
El Consejo Coordinador Empresarial



Paul Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison  
Theodore C. Sorensen, Socio Principal

15 de agosto de 1994

## INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
PARTE I : INTRODUCCION	15
PARTE II : PRINCIPIOS INTERNACIONALES BASICOS	22
PARTE III : LA REFORMA ELECTORAL EN MEXICO	32
PARTE IV : PUNTOS DE PREOCUPACION	41
PARTE V : LISTA DE VERIFICACION DEL CUMPLIMIENTO CON LAS NORMAS INTERNACIONALES	50
PARTE VI : EVALUACION Y CONCLUSIONES	68

## **APENDICES**

### **APENDICE A: DOCUMENTOS INTERNACIONALES BASICOS**

#### 1. Instrumentos de Derechos Humanos

- (a) The International Bill of Human Rights
- (b) The European Convention on Human Rights — First Additional Protocol to the Convention
- (c) American Declaration of the Rights and Duties of Man
- (d) American Convention on Human Rights

#### 2. Criterio Electoral

- (a) Declaration on Criteria for Free and Fair Elections
- (b) Conference on Security and Co-operation in Europe — Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension
- (c) South African Election Studies Project — Evaluating Elections: Basic Principles and Issues and Selected Case Studies

### **APENDICE B: DOCUMENTOS MEXICANOS BASICOS**

#### 1. Provisiones Selectas de la Ley Mexicana

- (a) Artículos de la Constitución Mexicana
- (b) COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)
- (c) Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para Toda la República en Materia de Fuero Federal — Título Vigésimocuarto

(d) Estatuto del Servicio Profesional Electoral

2. Documentos Selectos del Instituto Federal Electoral

- (a) 1994 Federal Electoral Process — Second Ordinary Session of the General Council
- (b) Proceso Electoral Federal de 1994 — Acuerdos y Resoluciones Aprobados por el Consejo General en su Cuarta Sesión Ordinaria
- (c) Campaign Spending Limits for Federal Elections
- (d) Resultados de la Votación en esta Casilla
- (e) Seguridad de la Credencial — Esquema de la Credencial para Votar
- (f) Financial Regulations for Political Parties
- (g) Address of Dr. Jorge Carpizo, President of the General Council of the IFE

## **PERSPECTIVAS DE UNAS ELECCIONES LIBRES, LIMPIAS Y HONESTAS EN MEXICO**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

#### **I. Introducción**

Este bufete, Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison de Nueva York, recibió el encargo del Consejo Coordinador Empresarial de evaluar la adecuación del nuevo sistema electoral mexicano con antelación a la elección que se celebrará el 21 de agosto. En un momento en que la atención de la comunidad internacional se está centrando cada vez más en el fortalecimiento de la democracia y las elecciones libres, se reconoce, en general, que el continuo crecimiento de la economía, la talla internacional y la atracción de México para los inversionistas nacionales y extranjeros, la tranquilidad de su sociedad a largo plazo y, sobre todo, la confianza y la seguridad del pueblo mexicano en sus instituciones políticas, dependen en una medida considerable en que las elecciones de este año se realicen de manera que un consenso pueda aceptar como el reflejo legítimo de la voluntad de los votantes.

El gobierno y la comunidad empresarial de los Estados Unidos, aunque se abstienen de interferir, tienen un profundo interés no en quién ganará la elección del 21 de agosto sino en si su realización y legitimidad serán aceptables para el pueblo mexicano. La inestabilidad política en México, si llega a la violencia y a la perturbación económica, podría ahuyentar a los inversionistas estadounidenses, aumentar el desempleo y la emigración de los mexicanos, diluir los beneficios del TLC a la vez que da pábulo a sus detractores, y tensar las relacio-

nes entre los dos vecinos cuya cooperación y confianza mutua son imperativas.

El gobierno, los partidos políticos y las organizaciones cívicas de México han colaborado durante los últimos años para establecer un complejo sistema de salvaguardias con miras a asegurar que el 21 de agosto la elección no se vea manchada por el fraude, la represión u otras prácticas antidemocráticas. Aunque no es posible hacer un juicio definitivo sobre la adecuación de ese sistema hasta no haberlo probado e implementado el día 21 de agosto, sería desafortunado —y, de hecho, irresponsable— que la justicia y la legitimidad de esta elección fueran evaluadas por periodistas, observadores y la nación en conjunto basándose primordialmente en ejemplos aislados, pruebas anecdóticas, encuestas de opinión sin base científica o normas espurias, *ad hoc* o arbitrarias. La cuestión de la legitimidad no merece una respuesta caprichosa o subjetiva dada el siguiente día, políticamente caldeado, de la elección, sino una evaluación total basada en normas y criterios cabales, coherentes y generalmente aceptados.

Como abogados internacionales libres de prejuicios hacia cualquier partido político o cualquier candidato mexicano, nuestros estudios incluyeron un análisis exhaustivo de las normas electorales internacionales, una revisión completa de los estatutos y las prácticas electorales de México, y extensas reuniones con representantes de las autoridades electorales, académicos expertos, organizaciones no gubernamentales y principales partidos políticos del país. Como profesionales, no hubiéramos podido proporcionar responsablemente ni un sello de aprobación automática al sistema actual sin haber considerado esos criterios internacionales, ni una declaración anticipada de que sólo la derrota del partido que gobierna desde hace mucho tiempo podría constituir una elección legítima. Nuestra tarea es exponer una compilación objetiva de esas normas ampliamente aceptadas por las que se juzgan

con equidad las elecciones en todo el mundo, y un examen imparcial del cumplimiento de esas normas por parte de México.

## II. Principios básicos internacionales

De las declaraciones internacionales promulgadas por las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Unión Interparlamentaria y otros, y de las directrices aplicadas en los últimos años por observadores de elecciones internacionales hemos derivado tres Principios básicos (“libre”, “limpia” y “honesta”) que una elección democrática válida debe respetar, y las siguientes *Normas* básicas de las cuales depende el cumplimiento de esos tres principios:

- Una elección libre requiere participación plena y periódica, secreto del voto, libertad de palabra y de expresión, libertad de asamblea y de asociación, y libertad de acceso a la información.
- Una elección limpia requiere independencia e imparcialidad de los funcionarios electorales, el debido proceso al apelar sus decisiones, indiscriminación en la habilitación de candidatos y votantes, condiciones niveladas para la campaña, acceso equitativo a los medios, y una cabal educación de los votantes.
- Una elección honesta requiere transparencia, integridad, prevención de intimidaciones, medidas de seguridad, y buena fe por parte de los funcionarios electorales.

Estos principios y normas internacionales permiten un “margen de imperfección” en el que un proceso electoral defectuoso aún puede considerarse “substancialmente” libre, limpio y honesto, si el fraude y la intimidación no obstaculizan la voluntad fundamental del electorado. Los tribunales estadounidenses tienden a invalidar una elección sólo cuando los defectos son tan flagrantes y frecuentes como para hacer dudar de su resultado. Además, una muestra de buena fe por parte de los funcionarios electorales que genera confianza al procurar

remediar los defectos —como hicieron en Sudáfrica, por ejemplo— ayuda a satisfacer esas normas internacionales.

### III. La reforma electoral en México

Desde 1989, una multitud de reformas legales han introducido cambios en las seis esferas principales del proceso electoral de México:

**A. La administración electoral** cuenta ahora con un Instituto Federal Electoral, administración electoral profesional, representantes de los partidos en cada casilla electoral y en *todos* los niveles del proceso, observación no gubernamental de la elección (tanto nacional como extranjera), funcionarios electorales locales profesionalmente formados y escogidos al azar, un sistema de tabulación computarizado, y extensa educación de los votantes.

**B. Leyes para el financiamiento de las campañas** que ahora incluyen nuevos límites de gastos de campaña, financiamiento público para todos los partidos políticos, con más seguridad de acceso a los partidos más pequeños, limitaciones individuales y empresariales a las contribuciones para las campañas electorales, y prohibición de usar recursos del gobierno para las mismas.

**C. La reglamentación de las campañas** incluye ahora requisitos para un trato equitativo por parte de los medios, tiempo libre en la televisión y la radio, un debate presidencial televisado, y restricciones sobre publicidad del gobierno.

**D. Las disposiciones para la votación** incluyen ahora casillas electorales menos atestadas y geográficamente más dispersas, rodeadas por zonas libres de publicidad electoral, tarjetas de identificación de los electores (que incluyen varios dispositivos de seguridad como fotografía del elector, código de barras, huella digital, marcas de agua, firma, códigos de seguridad para prevenir homónimas y elaboración



de la tarjeta por fusión molecular), talonarios de boletas numerados, boletas con clave de colores, cabinas de votación privadas, ranuras más estrechas en las urnas (para evitar que se introduzcan varias boletas), tinta indeleble (para marcar el pulgar de cada votante), tarjetas de identificación de electores perforadas, urnas transparentes y claramente marcadas, observadores que contarán los votos y exhibición pública de los resultados de la elección en cada casilla electoral.

**E. Las medidas para la tabulación de los votos** incluyen ahora el recuento de votos en las casillas observado por representantes de las ONGs y los partidos, un sistema confiable de tabulación por computadora, y un recuento de votos paralelo organizado por una ONG.

**F. El fallo judicial de las quejas electorales** cuenta ahora con un tribunal federal especial, un proceso de apelación definido, un procurador especial de delitos electorales y castigos más estrictos de los mismos.

**G. Los otros cambios relacionados con las elecciones** en la estructura del gobierno mexicano incluyen medidas para facilitar la representación pluripartidaria en el Senado, para impedir que un solo partido modifique la Constitución unilateralmente, asegurarse de que la representación política en la Cámara de Diputados refleje ahora el porcentaje real de escaños obtenidos por cada partido, eliminar el papel de diputados y senadores reunidos como un colegio electoral para validar sus propias elecciones, y asegurar la transferencia pacífica del poder a quien el pueblo elija el 21 de agosto.

#### **IV. Preocupaciones continuas**

A pesar de las reformas completas, comentaristas extranjeros y mexicanos han planteado algunas preguntas.

Preocupación 1: ¿Es cualquier elección ganada por el PRI automáticamente injusta y deshonesto? Cada elección democrática debe ser juzgada sobre la base de su propia integridad al reflejar la voluntad del pueblo en ese momento. Las encuestas de opinión que no son científicas no deben engañar a los votantes haciéndoles pensar que los resultados han estado amañados.

Preocupación 2: ¿Incluye el nuevo Padrón Federal Electoral millones de votantes “fantasmas”? Extensas auditorías imparciales han certificado que el último Padrón es exacto en un 97.42%, cifra muy elevada en una población que cambia constantemente.

Preocupación 3: ¿Facilitará la computarización el fraude electrónico en la tabulación? Las nuevas salvaguardias y medidas de seguridad protegerán la base de datos y facilitarán la verificación por todos los partidos.

Preocupación 4: ¿Se pueden falsificar fácilmente las nuevas credenciales de los electores? Ningún registro de votantes ni otro sistema legal puede estar totalmente protegido contra el uso de documentos falsificados para apoyar falsas identidades; pero esta credencial es extremadamente difícil de duplicar, se ha prometido una acción judicial enérgica a los falsificadores, y el entintado del dedo pulgar de los votantes impedirá que puedan votar dos veces los pocos que logren soslayar el sistema.

Preocupación 5: ¿Han negado las principales redes de televisión el acceso justo e igual a todos los partidos? Limitaciones tanto prácticas como constitucionales hacen que la igualdad absoluta de la cobertura de los medios sea imposible en cualquier elección; las normas internacionales tampoco requieren esa igualdad. (Las estadísticas de la última campaña presidencial en Estados Unidos muestran que se asignó un tiempo considerablemente más amplio al Presidente Bush, en funciones, que al candidato Clinton y en particular al candidato independiente Perot).

Preocupación 6: ¿Está ganando partidarios injustamente el PRI (el partido en el poder) debido a la publicidad de los programas sociales del gobierno federal? Los programas esenciales del gobierno para ayudar a las zonas rurales y a las zonas pobres deben continuar, sin considerar las sospechas de motivación política; pero el gobierno se abstuvo de divulgar información sobre estos programas durante el mes anterior a la elección.

Preocupación 7: ¿Recurrirán los sindicatos y otros grupos afiliados al PRI a la coacción y la intimidación el día de la elección? La coacción y la intimidación serán eliminadas por las nuevas restricciones a hacer campaña cerca de las casillas electorales, por la presencia de observadores no gubernamentales, por las nuevas disposiciones para asegurar cabinas privadas para sufragar y por el voto secreto, así como por las sentencias más rigurosas para quienes infrinjan estas disposiciones.

Preocupación 8: ¿Es el Consejo General del IFE ineficaz y solo sirve para las decisiones del gobierno? El control del Consejo General, que es sin duda la autoridad suprema del Instituto Federal Electoral, ha sido conferido a los seis ciudadanos consejeros, todos ellos sin partido, todos ellos muy respetados, independientes y demócratas comprometidos quienes son nombrados y aprobados por la Cámara de Diputados.

Preocupación 9: ¿Son algunos de los partidos más pequeños meramente instrumentos del PRI? La variedad de partidos, alentada por las leyes federales y el financiamiento, refleja la variedad de intereses que hay en México. El Partido Ecologista y el Partido del Trabajo, por ejemplo, tienen electorados claramente definidos que es muy improbable que pudieran ser instrumentos del PRI.

Preocupación 10: ¿Las nuevas limitaciones de los gastos para las campañas electorales aún dejan al PRI con una enorme ventaja financiera? La igualdad financiera absoluta entre los partidos y los candida-

tos no es requerida por las normas internacionales sobre elecciones libres y la mayoría de las democracias no la intentan y, menos aún, la ordenan.

Preocupación 11: ¿Puede el PRI manipular la ratificación de su propia victoria? De conformidad con un cambio en la ley, sólo la Cámara de Diputados recién elegida validará la elección presidencial; una tabulación paralela de los votos, realizada por observadores adiestrados por las Naciones Unidas, divulgada pública y rápidamente, reforzará el conocimiento y la confianza de los votantes; la notificación de una encuesta nacional científica final, patrocinada por las redes de radiodifusión, reducirá la posibilidad de fraude a la vez que proporcionará una comprobación del recuento de votos real; y ese recuento real se realiza ahora con una serie de nuevas salvaguardias.

Preocupación 12: ¿El temor y la coacción dará votos al PRI? El único caso de fuerza física permitido el día de la elección será el de las fuerzas armadas, controladas por civiles, responsables de ayudar al IFE con la logística de la elección. El personal a cargo de que se cumplan las leyes no estará presente en las casillas electorales si no hay desordenes o violencia; pero los observadores extranjeros y nacionales y los representantes de todos los partidos nacionales sí estarán. Nuevas leyes más rigurosas impiden el uso de recursos gubernamentales o poder económico para reunir votos.

Preocupación 13: ¿Es tendencioso el Tribunal Electoral Federal a favor del PRI? Los cinco magistrados del Tribunal Electoral Federal han demostrado hasta ahora la independencia y la imparcialidad no partidistas que la Constitución exige al dictar varios juicios contra el PRI.

Preocupación 14: ¿Ha favorecido al PRI la aplicación selectiva de las leyes electorales? Los funcionarios pertinentes, incluido el Procurador Especial, se han comprometido a aplicar las leyes de manera uniforme, a la vez que han concentrado recursos limitados en las

violaciones más notables. De conformidad con las normas internacionales, el uso *mínimo* de papel membretado e instalaciones del gobierno, por ejemplo, no se compara con la falsificación de documentos oficiales.

Preocupación 15: ¿Por qué únicamente el PRI puede usar los colores nacionales como parte del emblema de su partido en la boleta electoral? Cada partido tiene sus colores oficiales y el PRI ha usado el rojo, blanco y verde desde 1929. Si se permitiera a varios partidos usar esos mismos colores en la boleta esto podría confundir a los votantes.

Preocupación 16: ¿Estarán sometidos los observadores extranjero a demasiadas restricciones para impedir abusos el día de la elección? Por primera vez se permitirá que visitantes extranjeros presencien el proceso electoral en las casillas electorales; pero las restricciones constitucionales a la participación de extranjeros dejará a los observadores mexicanos adiestrados por NU la tarea de observar el recuento.

## **V. Lista de verificación del cumplimiento de las normas internacionales**

En lo que respecta a las 17 normas específicas consideradas como componentes sustentadores de los tres principios básicos mencionados, derivamos una lista mucho más extensa de criterios específicos que constituyen las medidas, los procesos y las instituciones electorales más detallados que son esenciales para la implementación de esas normas, y paralelamente hemos enumerado los componentes del sistema electoral mexicano que satisfacen esos criterios específicos. Esta comparación integral es demasiado extensa para resumirla aquí (pero demasiado importante para que la pasemos por alto: instamos al lector a examinar esta lista completa). En suma, el actual sistema electoral de México proporciona una o más medidas afirmativas para satisfacer

casi todos los 47 criterios enumerados. Específicamente, las medidas mexicanas actuales claramente satisfacen 41 de esos criterios internacionales y es probable que satisfagan también los 6 criterios restantes, dependiendo de su futura implementación. En pocas palabras, el sistema actual representa un esfuerzo notablemente completo para cumplir virtualmente todos los principios, normas y criterios establecidos por el derecho y la práctica internacionales.

## **VI. Evaluaciones y conclusiones**

Aunque el sistema electoral mexicano, tardíamente instalado y aún no probado, no es perfecto, la perfección no es la prueba. Ningún sistema electoral es perfecto, ninguna elección es perfecta. Muchas de las quejas que se han suscitado sobre México en 1994 también se suscitaron en otros países en otros años. Las ventajas inherentes que tiene el partido político en el gobierno, la incapacidad para lograr una cobertura igual e imparcial de los medios en términos de calidad y de cantidad, la igualación de los partidos fuertes y débiles en términos de gastos de las campañas electorales, y la evitación de cualquier hostigamiento a los votantes y a los observadores de las elecciones nunca se han logrado por entero en ningún país. Las reformas mexicanas harán que sea en extremo difícil que cualquiera pueda alterar de manera indebida un número de votos suficiente para afectar el resultado final ni siquiera de una competencia extremadamente reñida. Además, congruente con la norma de "buena fe," el IFE ha estado respondiendo con diligencia a las deficiencias supuestas. Así, a pesar de esas imperfecciones, todo hace esperar una elección que verdaderamente refleje la voluntad general de los votantes.

Sin embargo, recomendamos una serie de medidas para reforzar la validez y aceptabilidad del sistema el día de la elección y más adelante:

1. Máximo acceso constitucional tanto para los observadores nacionales como para los visitantes extranjeros;
2. Educación del público en lo que respecta a los usos y las deficiencias de las encuestas de opinión pública;
3. Renovada presión sobre las redes de televisión para que proporcionen una cobertura igual y equilibrada de los tres principales contendientes por la presidencia;
4. Medidas para asegurar la integridad de cada una de las casillas, cabinas y boletas electorales y la seguridad de todos los votantes, trabajadores y observadores;
5. La promesa enérgica y explícita de los procuradores de que perseguirán a los infractores, sin considerar su partido o su elevada posición;
6. Un esfuerzo adicional de los funcionarios electorales locales para demostrar su imparcialidad mediante la aplicación equitativa y la respuesta oportuna a las quejas; e
7. Inmediatamente después de la información de los resultados, sean los que fueran, una pronta y responsable declaración de aceptación de los mismos por parte de los perdedores, una reafirmación por el Presidente de su promesa de transferir pacíficamente el poder, y un esfuerzo público adicional tanto por el triunfador como por el Presidente en funciones para llegar hasta los perdedores y a todos los demás y hacerles sentir que están incluidos en un sistema político abierto y responsable.

En general, nuestra conclusión puede expresarse así: En fin de cuenta, 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 realizar— es más que adecuado para asegurar que el 21 de agosto la elección será substancialmente libre, limpia y ho-

nesta de acuerdo con los principios, las normas y los criterios internacionales generalmente aceptados.

## PARTE I : INTRODUCCION

Con la desintegración del comunismo internacional, que puso fin a la guerra fría, la atención de la comunidad internacional se ha volcado con intensidad sin precedente al establecimiento, la promoción, protección y fortalecimiento de la democracia en todo el mundo. No todas las naciones cumplen con estas normas, y algunas ni siquiera las persiguen sinceramente. Pero, en general, hoy se reconoce que la democracia es el sistema de gobierno más congruente con los derechos humanos y los principios morales, más compatible con un mercado libre y una economía próspera, y más conducente a la paz y la cooperación internacionales.

Las elecciones libres y limpias, en si imparciales no constituyen prueba suficiente de un sistema verdaderamente democrático. Más de un régimen autoritario ha llegado al poder gracias a votos emitidos y contados honestamente. Puesto que se requieren otros esquemas de participación y de restricciones al poder para garantizar la igualdad y libertad en un gobierno "del pueblo, por el pueblo, y para el pueblo", las elecciones sin democracia son un fenómeno bastante común. Pero la democracia sin elecciones libres, limpias y honestas es imposible.

Es obvio que el pueblo de México, que arrastra una larga frustración en su búsqueda de una democracia más perfecta, está hoy vitalmente interesado en garantizar que las elecciones en su país —más específica y urgentemente las elecciones federales para Presidente y Congreso que se celebrarán el 21 de agosto de 1994— cumplan todas las normas necesarias, y que esas elecciones dejen una impresión inequívoca en el país y en el extranjero de haber cumplido



con dichas normas. Actualmente es un hecho ampliamente reconocido que no todas las elecciones mexicanas en el pasado han respondido a estos criterios, y que las elecciones de este año deberán ser diferentes que el crecimiento sostenido de la economía mexicana, la paz y armonía a largo plazo de la sociedad mexicana, la creciente estatura de México en la comunidad internacional, el atractivo del país para la inversión nacional y extranjera y, sobre todo, la confianza del pueblo mexicano en sus instituciones y su sistema político dependen en gran medida de que las elecciones de este año se conduzcan de una manera que resulte aceptable al consenso nacional como el reflejo legítimo de la voluntad de los electores.

Entre los miembros de la comunidad internacional que esperan que las elecciones de México el 21 de agosto sean honestas y creíbles, Estados Unidos ocupa un lugar prominente. Los vínculos económicos entre los dos países, forjados por el Tratado de Libre Comercio (TLC), hacen que ambos tengan interés especial en la estabilidad y la probidad del otro. Aunque no estamos enterados de ninguna presión o interferencia por parte del gobierno de los Estados Unidos o de dirigentes de negocios en favor de algún candidato o partido mexicano, es obvio que Estados Unidos se interesa particularmente no en quién ganará las elecciones del 21 de agosto sino en que la realización y legitimidad de estas sean aceptables por el pueblo mexicano. El Secretario de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, Warren Christopher, en un discurso pronunciado en la Ciudad de México este año, elogió las reformas electorales mexicanas y afirmó: "confiamos en que estas reformas, combinadas con su nueva tecnología electoral, producirá una elección libre y limpia que dará a todos los mexicanos confianza en sus resultados".

Varios miembros de la Cámara de Representantes de EE.UU. pusieron una Resolución que expresa apoyo a estas reformas. El Embajador de EE.UU. ante México, James R. Jones, ha expresado

públicamente que unas elecciones deshonestas en México este mes indudablemente desmotivarían a los empresarios estadounidenses, reduciendo sus inversiones y debilitando las esperanzas de la economía mexicana<sup>1</sup>. La inestabilidad política de México, si llega a la violencia y a la desestabilización de la economía, podría espantar a los inversionistas estadounidenses, incrementar el desempleo y la emigración mexicana, diluir los beneficios del TLC al mismo tiempo proporcionar armas a sus detractores, y crear una tirantez en la relación entre dos vecinos cuya cooperación y confianza mutua es imperativa tanto en la esfera económica como la diplomática.

En reconocimiento de la grave y crucial importancia de las normas electorales de este año, el Gobierno de México, los partidos políticos y las organizaciones cívicas han colaborado estos últimos años en el desarrollo y establecimiento de un refinado sistema de reformas y garantías para asegurar que el 21 de agosto se celebre una elección sin mancha de fraude, represión u otras prácticas antidemocráticas. El objeto de este informe es examinar si el régimen actual ha preparado suficientemente el terreno para que las elecciones tan legítimas que sean reconocidas inmediata y generalmente como válidas.

Obviamente, no es posible presentar un juicio *final* sobre la bondad del nuevo sistema mexicano, hasta que no se haya probado e aplicado el 21 de agosto. En ese momento (o incluso antes), seguramente se darán a conocer juicios, tanto favorables como desfavorables, originados por los prejuicios partidarios. Esto es inevitable en toda sociedad abierta. Pero sería lamentable —en realidad, teniendo en cuenta lo que está en juego, sería irresponsable— que la imparcialidad y legitimidad de esta elección fuera evaluada por periodistas, observadores y la nación en general principalmente en base a ejemplos aislados, pruebas anecdóticas, encuestas de la opinión pública tendenciosas o no científicas, y, peor aún, normas espurias, *ad hoc* o arbitrarias. La cuestión de si algún sistema electoral es suficiente y legítimamente

democrático, que protege los derechos del pueblo y asegura que el resultado final de la elección refleje fielmente su voluntad merece más que una respuesta caprichosa o subjetiva el día después de las elecciones, cuando las opiniones son fácilmente influenciadas por las presiones y los prejuicios de las emociones poselectorales. En otras palabras, es importante evaluar ahora el nuevo sistema electoral mexicano de acuerdo con un conjunto completo, coherente y generalmente aceptado de normas y criterios.

Es en este contexto que el Consejo Coordinador Empresarial pidió a este bufete de abogados que evaluara el nuevo sistema electoral mexicano antes de las elecciones de este año. Nuestra tarea consiste en identificar esas normas y criterios objetivos y aplicarlos para analizar el sistema mexicano actual.

Los sistemas existentes, por supuesto, son sólo una parte de cualquier cuadro electoral. Las leyes más cuidadosas pueden ser violadas. Los requisitos que podrían dar más seguridad pueden ser evadidos. Es posible abusar o pasar por alto procedimientos correctos. Ningún sistema electoral, por más elevados sus propósitos y formulación, es mejor que su cumplimiento y administración. La legitimidad final de una elección, por definición, no se puede juzgar por adelantado. La realización de las elecciones del 21 de agosto, y las prácticas específicas de los funcionarios electorales que supervisan la campaña, los votos y la tabulación y el anuncio del voto, determinarán en última instancia la bondad del sistema mexicano y la validez y aceptabilidad de sus resultados. Ningún informe presentado el 15 de agosto puede pretender juzgar unas elecciones que se celebrarán el 21 de agosto. Tenemos muy presente esta limitación.

El análisis presentado en este informe, sin embargo, proporciona un contexto y una base para dicho juicio poselectoral; y no subestimamos ni el significado ni lo delicado de dicha tarea. Si los principios y

disposiciones del nuevo sistema electoral mexicano, evaluado en su conjunto de acuerdo con normas generalmente aceptadas, se consideran adecuados (si se aplican plenamente) para garantizar que la elección del 21 de agosto sea libre, limpia y honesta, entonces quienes participen en los comicios ese día —electores, funcionarios, observadores, periodistas y otros— podrán en los aspectos de ejecución, verificando que el sistema se aplique, se cumpla y se respete, cerciorándose de que funcione, y evaluando los informes o acusaciones de mala conducta en el contexto del sistema como un todo. Por otra parte, si un análisis objetivo determina que las garantías que ofrece el sistema son insuficientes o por cualquier motivo no cumplen con las normas necesarias, entonces esos participantes y observadores se enfrentarán a un desafío muy diferente y mucho más complicado el día de la elección.

En este contexto, ha sido nuestra esperanza desde un principio que este informe —al establecer las normas necesarias y evaluar el sistema con dichas normas de una manera exhaustiva y mensurable— resultará interesante y útil para todos estos participantes, es decir los administradores de la elección, los observadores oficiales y no oficiales, tanto nacionales como extranjeros, los representantes de los medios y los propios electores.

Hemos abordado esta tarea en calidad de abogados internacionales conocedores de garantías constitucionales, principios de derechos humanos y códigos electorales en muchas partes del mundo, además de los de nuestro propio país. Sin tener conexión o prejuicio alguno relacionado con cualquier partido o candidato político mexicano, y con el único compromiso de hacer una evaluación profesional del sistema electoral mexicano, hemos intentado evaluar dicho sistema no solo a la luz de las normas estadounidenses sino también las que han evolucionado en todo el mundo como la base sobre la que deben

juzgarse las elecciones gubernamentales de cualquier sociedad o cultura.

Nuestros estudios para la elaboración de este informe incluyeron una revisión exhaustiva de las declaraciones, pactos, prácticas y decisiones internacionales señaladas en la Parte II y los estatutos, decretos, políticas y prácticas electorales de México citados en la Parte III. Hemos consultado extensamente a las autoridades electorales mexicanas, peritos académicos y organizaciones no gubernamentales, así como representantes del gobierno mexicano, del sector privado, y de tres importantes partidos políticos.

Si, en reconocimiento del gran esfuerzo del gobierno mexicano para efectuar la reforma electoral, hubiéramos automáticamente aprobado el sistema resultante, sin tener en cuenta los criterios internacionales, habríamos fracasado en realizar el principal objetivo de nuestra tarea. En la misma forma, sería abdicar nuestra responsabilidad profesional declarar por adelantado, en reconocimiento del hecho de que el mismo partido ha ocupado el poder en México durante varias décadas, que sólo la derrota de dicho partido en el día de la elección constituiría una elección legítima; o abandonar nuestros esfuerzos como un ejercicio académico inútil en vista de una encuesta reciente de opinión pública que supuestamente indica que menos del 40% de los electores de México esperan unas elecciones limpias. Un juicio final y profesional no puede basarse en promesas ni en opiniones sino en datos — en los puntos fuertes y débiles de las medidas electorales y las instituciones existentes.

En casi todas las elecciones nacionales muy reñidas, independientemente de la calidad los resultados son impugnados por algún perdedor (aunque los perdedores políticamente maduros y responsables, una vez que han verificado que se ha cumplido con un sistema imparcial y honesto, generalmente tienden a aceptar su derrota públicamente el mismo día que anuncian los resultados). De manera similar, este

informe, cualquier que sean sus conclusiones, seguramente será criticado por aquellos a quienes no les caiga bien. Pero nuestra tarea no es complacer, sino establecer para todos los que tienen un interés legítimo una recopilación objetiva de normas y criterios generalmente aceptado y usados para juzgar elecciones en el mundo entero, así como un examen imparcial del sistema electoral de México a la luz de dichas normas y criterios.

**METODOLOGIA.** De las declaraciones internacionales sobre derechos humanos, democracia y elecciones publicadas durante la última mitad del siglo por las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Unión InterParlamentaria y otras organizaciones, y de las directrices proporcionadas o aplicadas en años recientes por organismos unilaterales y multilaterales, públicos y privados que patrocinan a los grupos de observadores que han cubierto elecciones de importancia política crucial en todas partes del mundo, hemos derivado lo siguiente: Tres *Principios* básicos (“libres”, “limpias” y “honestas”) que debe cumplir toda elección válida y democrática; con respecto a cada uno de estos tres principios, una serie de *Normas* básicas que constituyen las pruebas más tangibles de un sistema electoral del que depende el cumplimiento de esos tres Principios (Parte II); y, con respecto a cada una de estas Normas específicas (de las que encontramos 17 en total), una lista mucho más larga (47 en total) de *Criterios* específicos que constituyen las medidas, los procesos y las instituciones que hacen posible la aplicación de esas Normas (Parte V, Columna A).

En base a un análisis exhaustivo de las leyes, los decretos, las políticas públicas, los acuerdos y otros documentos mexicanos, un examen directo del nuevo padrón electoral y los materiales para el día de la elección, así como en entrevistas con administradores electorales, funcionarios gubernamentales y expertos de los sectores académico y privado, hemos preparado un resumen de las reformas electorales

emprendidas por México durante los últimos cinco años (Parte III), un análisis de las preguntas hechas por mexicanos y extranjeros acerca del nuevo sistema (Parte IV), y el componente o los componentes del sistema mexicano, si los hubiera, que satisfacen los Criterios específicos requeridos para cumplir con las normas para una elección libre, limpia y honesta (Parte V, Columna B).

Nuestras conclusiones y recomendaciones (Parte VI) se basan en estas correlaciones. El resultado no es un juicio sobre la calidad de una elección que aún no se ha celebrado, sino sobre la bondad y aceptabilidad del sistema electoral mexicano actual a la luz de los principios, normas y criterios internacionales ampliamente aceptados.

## **PARTE II : PRINCIPIOS INTERNACIONALES BASICOS**

### **A. Introducción**

Desde la Segunda Guerra Mundial, el derecho de participar políticamente en el gobierno propio se ha reconocido como derecho fundamental de toda persona adulta. El principal medio para ejercer este derecho son las elecciones populares, adecuadamente salvaguardadas. Aunque estas garantías a menudo se describen como “libres y limpias”, hemos comprobado que una prueba más exacta y completa requeriría que una elección sea “libre,” “limpia” y “honesta”. Estos tres principios superpuestos pero distintos, y las normas que se derivan de los mismos, tienen su fuente en la ley internacional de derechos humanos, los fallos interpretativos de tribunales internacionales, las declaraciones autorizadas de organismos gubernamentales internacionales y las experiencias de las misiones de observadores de elecciones.

El derecho a la participación política en el propio gobierno está reconocido en todos los principales instrumentos de los derechos humanos. Entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (la “Declaración Universal”)<sup>2</sup> el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos de 1966 (el “Pacto Internacional”)<sup>3</sup>, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, firmada en Bogotá en 1948 (la “Declaración Americana”<sup>4</sup>, el Convenio Americano de los Derechos Humanos de 1969 (el “Convenio Americano”)<sup>5</sup> el Primer Protocolo para la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1952 (la “Convención Europea”)<sup>6</sup> y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 (la “Carta Africana”).<sup>7</sup> (véase el Apéndice A.1 para obtener los textos completos de estos instrumentos).

La redacción general de estos instrumentos ha sido ampliada para formar un conjunto de normas internacionalmente aceptadas con las decisiones de varios tribunales internacionales, incluso entre otros, la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos,<sup>8</sup> el Comité de Derechos Humanos establecido de acuerdo con el Pacto Internacional,<sup>9</sup> la Comisión Europea de los Derechos Humanos,<sup>10</sup> y la Comisión Inter-Americana sobre los Derechos Humanos.<sup>11</sup> Además, estas normas electorales se han codificado en varios documentos autorizados, como la *Declaración sobre los Criterios para Elecciones Libres e Imparciales de la Unión Interparlamentaria* (la “Declaración de la UIP”<sup>12</sup>, adoptados por el consentimiento unánime de los parlamentos nacionales de 129 países, incluso México, el *Documento de la Asamblea de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de los CACE* (el “Documento de Copenhague”)<sup>13</sup>, adoptado por 35 naciones en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, y *Evaluación de las Elecciones: Principios y Temas Básicos* (el “Informe IDN”)<sup>14</sup>, compilado por el Instituto Democrático Nacio-



nal para Asuntos Internacionales (“IDN”), la organización no gubernamental principal en el campo de vigilancia de procesos electorales. (Véase el Apéndice A.2 para obtener los textos íntegros de estos documentos).

## **B. Principios y normas**

A continuación se presenta una exposición y un breve análisis de los principios internacionales básicos de unas elecciones “libres”, “limpias” y “honestas”, sus fuentes en el derecho internacional y las normas que se derivan de las mismas.

### **1. Una elección libre**

En una elección “libre”, las personas disfrutan de los derechos políticos de la libertad de expresión, de asociación, reunión y acceso a la información, lo que les permite determinar el curso de su gobierno mediante la libre expresión de sus preferencias políticas en el voto. El artículo 21 de la Declaración Universal estipula, en su parte pertinente, que “ todo el mundo tiene el derecho de *participar* en el gobierno de su país, sea directamente o por medio de representantes elegidos *libremente*.”<sup>15</sup>

Las siguientes normas básicas derivan del principio de una elección “libre”:

- La participación plena garantiza que la voluntad de todas las personas, habilitadas por el sufragio universal e igualitario, determina el curso del gobierno. “La voluntad de las personas será la base de la autoridad del gobierno; esta voluntad se expresará en elecciones periódicas y legítimas que se realizarán mediante el sufragio universal e igualitario.”<sup>16</sup>
- El voto secreto garantiza que las personas voten sin temor de las consecuencias. “Todo ciudadano tendrá el derecho y la oportunidad,

... sin restricciones injustificadas... de votar y ser elegido en elecciones genuinas legítimas periódicas... celebradas mediante voto secreto, garantizando y de la voluntad de los electores.”<sup>17</sup>

- La libertad de opinión y de expresión asegura una atmósfera política en donde se puedan debatir vigorosamente las ideas y los temas de manera que el electorado pueda expresarse y llegar a una decisión fundamentada. “Todo el mundo tiene el derecho a la libertad de opinión y de expresión...”<sup>18</sup>

- La libertad de reunión y asociación permite la formación y operación de partidos y campañas, y la celebración de mítines no violentos y otros acontecimientos de campaña. “En las épocas de elecciones, el Estado y sus organismos deberá asegurar que se respete la libertad de movimiento, reunión, asociación y expresión, particularmente en el contexto de los mítines y las reuniones políticas.”<sup>19</sup>

- La libertad de acceso a la información permite que las personas ejerzan sus derechos políticos en base a conocimientos fundados. “Todo el mundo a título individual y con otras personas tiene el derecho... de buscar, recibir e impartir información...”<sup>20</sup>

## **2. Una elección limpia**

En una elección “limpia”, se aplican procedimientos y garantías para impedir que inequidades y sesgos partidarios o de otro tipo distorsionen el proceso electoral. Esto se logra mediante la inclusión de frenos y contrapesos en el proceso electoral y la garantía de un campo de juego parejo que ofrezca igualdad de oportunidades para todos los actores políticos significativos. Además, las garantías que el debido proceso de ley impide decisiones arbitrarias y permiten apelar sin demoras.

Las siguientes normas básicas derivan del principio de una elección “limpia”:

- La independencia de los funcionarios y organismos electorales evita la indebida influencia del partido en el poder o de cualquier otro

partido o autoridad política. “La adopción de un sistema electoral que cumple con los principios internacionales... requiere que los funcionarios electorales sean *independientes*.”<sup>21</sup>

- La imparcialidad en la composición y las decisiones de los organismos administrativos electorales es un componente esencial de todo proceso electoral limpio. “Los Estados deberán adoptar las medidas políticas e institucionales necesarias para garantizar el logro y la consolidación progresiva de los objetivos democráticos, incluso el establecimiento de un mecanismo neutral, imparcial o equilibrado para la administración de las elecciones.”<sup>22</sup>

- El debido proceso incluye notificación sin demora, audiencias y oportunidades de apelación de decisiones importantes de la administración electoral o de los funcionarios electorales. “Todo individuo o partido político a quien se nieguen o limiten los derechos de candidatura o de campaña tendrá derecho a apelar a una jurisdicción competente para que se revisen y se rectifiquen sin demora y eficientemente.”<sup>23</sup>

- La no discriminación en el reconocimiento de los candidatos, la calificación de electores, el empadronamiento y otros derechos políticos de electores, elimina los riesgos y prejuicios del proceso electoral. “Cada partido estatal... se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos dentro de su territorio y sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción de ninguna clase en cuanto a raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otra condición.”<sup>24</sup>

- Un campo de juego parejo en la realización de la campaña garantiza que el proceso electoral no se incline en favor de ningún partido o candidato y que todos los partidos y candidatos significativos tengan acceso equitativo a los recursos públicos disponibles para dichos fines. “A menudo, la evaluación cabal de un proceso electoral

depende de evaluar si el proceso ha proporcionado *un campo de juego parejo*... La metáfora del campo de juego parejo se emplea para describir un proceso que proteja el tratamiento equitativo y la oportunidad justa.”<sup>25</sup>

- Acceso justo a los medios de difusión asegura que los posibles electores tengan una oportunidad de escuchar, y que los partidos y candidatos tengan una oportunidad de comunicar los mensajes de todos los partidos y candidatos participantes. “...los Estados participantes dispondrán... que no se interpongan obstáculos legales ni administrativos que impidan el acceso libre a los medios de difusión en condiciones no discriminatorias para todas las agrupaciones políticas y los individuos que deseen participar en el proceso electoral.”<sup>26</sup>

- La educación de los electores garantiza la accesibilidad al proceso electoral y es la base para una elección significativa y legítima. “Los Estados deberán adoptar las medidas legislativas y demás medidas necesarias para... iniciar o facilitar los programas nacionales de educación cívica, garantizar que la población esté enterada de los procedimientos y los temas electorales.”<sup>27</sup>

### **3. Una elección honesta**

En una elección “honesta”, existen medidas legales y de seguridad adecuadas para minimizar la posibilidad de fraude, intimidación o violencia durante el proceso electoral. La apertura del proceso decisorio y de los procedimientos electorales al escrutinio y el cuestionamiento desafío público contribuye a garantizar la transparencia e integridad del proceso, y a preservar la elección como verdadera expresión de la voluntad popular.

Las siguientes normas básicas derivan del principio de una elección “honesta”:

- La transparencia requiere apertura del proceso decisorio y de otros procedimientos electorales a fines de asegurar que se rindan cuentas en el proceso electoral. “Los Estados deberán adoptar todas

las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la transparencia de todo el proceso electoral, incluso, por ejemplo, la presencia de representantes de partidos y observadores debidamente acreditados.”<sup>28</sup>

- Una elección limpia se garantiza mediante medidas de seguridad adecuadas para salvaguardar la integridad del proceso electoral. “Las autoridades estatales deberán garantizar que la votación se conduzca de tal manera que se evite el fraude u otras ilegalidades, que se mantiene la seguridad y la integridad del proceso, y que el recuento de boletas sea delegado al personal capacitado, sujeto a supervisión y/o verificación imparcial.”<sup>29</sup>

- La prevención de la intimidación crea un ambiente en el que los electores se sienten con libertad para presentar y expresar sus opiniones y votar de acuerdo con los dictados de su conciencia. “Los Estados participantes... garantizarán que la ley y la política pública funcionen para permitir la realización de campañas políticas en un ambiente libre y justo en el que ninguna acción, violencia ni intimidación administrativa prohíba que los partidos y los candidatos presenten libremente sus opiniones y calificaciones o impida que los electores los conozcan o discutan o emitan su voto libres del temor de una retribución”.<sup>30</sup>

- Las medidas de seguridad encaminadas a impedir la violencia y la intimidación inspiran confianza en la estabilidad e integridad del proceso electoral. “Los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que los partidos, los candidatos y sus partidarios disfruten de la misma seguridad y que las autoridades del Estado adopten las medidas necesarias para impedir la violencia electoral.”<sup>31</sup>

- La buena fe de la administración electoral para responder de manera rápida y eficaz a las fallas del proceso electoral contribuye a la legitimación global del proceso. “Las características esenciales de

una elección legítima incluyen:... buena fe al asegurar la credibilidad del proceso electoral.”<sup>32</sup>

### C. Margen de imperfección

Ninguna elección es perfecta. En todos los procesos electorales ocurren, en diversos grados, errores involuntarios, influencia indebida, fraude u otras fallas. Los principios y las normas internacionales enumerados anteriormente permiten un “margen de imperfección” dentro del que un proceso electoral defectuoso pueda considerarse sin embargo una elección libre, limpia y honesta, o, como en el caso reciente de Sudáfrica, “esencialmente” libre, limpia y honesta. El principio rector para evaluar si las fallas electorales caen dentro del margen de imperfección es si afectan los resultados de la elección, es decir, si la intimidación, el fraude u otras irregularidades son suficientemente importantes como para levantar una barrera entre la voluntad popular y los resultados de las elecciones.

El Instituto Nacional Democrático (*National Democratic Institute*), la ONG más prominente en el campo de observación de elecciones, ha declarado:

“Que una elección sea libre y limpia es una *determinación relativa*. No es una ciencia exacta. La evaluación deberá basarse más bien en la suma de todas las pruebas confiables y en el grado en que cualquier combinación de factores puede haber influido las verdaderas intenciones de los electores.”<sup>33</sup>

De manera similar, Elecciones Canada, en su guía de referencia para observadores de elecciones, advierte que los observadores deberán evitar cualquier juicio en términos absolutos.<sup>34</sup> Al evaluar un proceso electoral, los observadores deberán preguntarse a sí mismos: *hasta qué punto* la elección fue libre y limpia, y *en qué medida* la elec-

ción representó una contribución significativa y positiva a la evolución o el desarrollo democrático del país en cuestión.”<sup>35</sup>

En ciertas circunstancias, el efecto de la intimidación o la violencia se puede cuantificar (por ejemplo, donde un número definido de individuos da testimonio de que sus votos, o el hecho de no votar, fue coaccionado o afectado de alguna otra manera). Sin embargo, a menudo es difícil medir el impacto de un defecto electoral en la voluntad popular.<sup>36</sup> Una evaluación de dichas situaciones requiere una determinación de si el *impacto del peor caso* del defecto electoral (por ejemplo, si todos los electores intimidados o afectados hubieran votado por el partido y candidato perdedor) podría haber modificado el resultado de la elección.<sup>37</sup> Por ejemplo, si el total de los electores intimidados o afectados está cerca del margen de la victoria, posiblemente la elección no fue libre, limpia y honesta.

La legalidad de un proceso electoral en Estados Unidos, por ejemplo, depende de si los electores pudieron expresar *de hecho* su voluntad.<sup>38</sup> En general, los tribunales federales y estatales reconocen que la invalidación de una elección debido a defectos electorales se justifica sólo en circunstancias de “índole sumamente imperiosas, donde los defectos electorales son tan flagrantes, generales y difundidos que hacen dudar del resultado de la elección”.<sup>39</sup> Se rechazará una elección cuando las prácticas ilegales de los partidos y los candidatos, tales como fraude o sobornos, hacen imposible determinar el verdadero resultado de la elección.<sup>40</sup> Sin embargo, una elección contaminada por este tipo de mala conducta puede ser válida si es posible separar los votos ilegales de los votos legales.<sup>41</sup> En general, un defecto electoral debe ser de “tal carácter y medida” que el resultado de la elección no se pueda calificar con una *certeza razonablemente fundada*.<sup>42</sup>

Además de la naturaleza y el impacto del defecto electoral, también sabe tomarse en cuenta una norma internacional reciente: la “buena fe”.<sup>43</sup> La buena fe de la administración electoral para *tratar* de

remediar los defectos electorales podría ser suficiente para satisfacer las normas de una elección libre, limpia y honesta si gana la confianza de los partidos, los candidatos y el electorado.

La importancia de la norma de la buena fe se observa claramente en una breve comparación de las elecciones en El Salvador y Sudáfrica. La elección salvadoreña del 20 de marzo de 1994 fue manchada, entre otras cosas, (i) por una pauta de intimidación y exclusión, (ii) un proceso ineficaz de empadronamiento y listas de electores totalmente inexactas y (iii) acusaciones de fraude y compra de votos.<sup>44</sup> Como lo expresara la Congresista estadounidense Nydia Velázquez (Dem. N.Y.), una observadora oficial de EE.UU., la falta de buena fe del administrador electoral al abordar estos defectos arrojó dudas sobre la validez del proceso electoral general:

Muchos de los problemas no se debieron a la ineptitud de los trabajadores electorales. Estas irregularidades eran predecibles y ya se habían presentado en elecciones anteriores y sin embargo el Supremo Tribunal Electoral *no tomó medidas serias* para resolverlas.<sup>45</sup>

Los problemas electorales de Sudáfrica eran tan serios como los de El Salvador, tales como, entre otros: (i) una campaña de intimidación y exclusión de electores en el período preelectoral, (ii) no haber empadronado centenares de electores dispuestos y calificados, (iii) un suministro inadecuado de materiales para las casillas electorales, y (iv) numerosas acusaciones de fraude electoral.<sup>46</sup> Sin embargo, la administración electoral sudafricana, la Comisión Electoral Independiente, hizo esfuerzos de buena fe para rectificar éstas y otras fallas; por ejemplo, prorrogando el período de votación en algunas zonas que tenían insuficiente material para las casillas electorales.<sup>47</sup> Como resultado de estos esfuerzos, hubo consenso entre los partidos participantes y los observadores internacionales de que el proceso electoral resultó en una elección básicamente libre, limpia y honesta.<sup>48</sup>



En síntesis, para poder determinar si se respeta el derecho a una elección libre, imparcial y honesta en un caso particular, se necesita una evaluación relativa, contextual, caso por caso de la medida en que las fallas e irregularidades inevitables que afectan hasta los procesos electorales bien llevados han causado que los resultados de la elección no reflejan la voluntad popular.

### **PARTE III : LA REFORMA ELECTORAL EN MEXICO**

Desde 1989, el Gobierno Federal Mexicano ha emprendido una serie de reformas legales con el fin de cumplir con las normas internacionales de una elección “libre, limpia y honesta”. A comienzos de 1990, el Congreso Mexicano promulgó un nuevo código electoral titulado el “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales” (“COFIPE”).<sup>49</sup> El COFIPE estableció el Instituto Federal Electoral (“IFE”), una administración electoral profesional encargada de dirigir el proceso electoral, y creó tres niveles de consejos electorales para supervisar la operación del IFE. En 1994, el Congreso reformó el COFIPE para garantizar elecciones “limpias y transparentes.” Estas reformas electorales, que se adoptaron con la participación y el consenso (no siempre unánime) de todos los partidos políticos, han producido cambios en siete áreas del proceso electoral: A) Administración electoral, B) Financiamiento de campañas, C) Regulaciones sobre campañas, D) Votación, E) Proceso judicial para inconformidades electorales, F) Estructura gubernamental.

#### **A. Administración electoral**

- Instituto Federal Electoral controlado por los ciudadanos.
- El Consejo General supervisa la operación del IFE. Los votos decisivos del Consejo General residen en seis ciudadanos-consejeros que no son ni activistas partidarios ni funcionarios gubernamenta-

les.”<sup>50</sup> Estos ciudadanos no partidarios son nombrados y aprobados por un consenso de la Cámara de Diputados del Congreso.<sup>51</sup> Los consejos controlados por ciudadanos existen también a nivel estatal, con treinta y dos Consejos Estatales (“Consejos Estatales”),<sup>52</sup> y al nivel de distrito congresional con 300 Consejos Distritales.<sup>53</sup> Aunque cada partido tiene un representante en estos consejos, dichos representantes tienen voz pero no voto.

- Administración electoral profesional. El COFIPE estableció el IFE como administración permanente, autónoma y profesional, cuyos funcionarios y empleados son estrictamente no partidarios e independientes de la influencia del gobierno.<sup>54</sup>

- Representantes de partidos en las casillas electorales. Las nuevas leyes autorizan la presencia de dos representantes oficiales de cada partido en cada casilla electoral donde puedan observar el proceso y reportar cualquier irregularidad.<sup>55</sup>

- Monitoreo no gubernamental de la elección. Las nuevas leyes autorizan la presencia de observadores<sup>56</sup> mexicanos no gubernamentales y visitantes extranjeros<sup>57</sup> en las casillas electorales.<sup>58</sup>

- Selección por sorteo de funcionarios locales. El IFE ha seleccionado funcionarios de distritos electorales locales para cada una de las 95,000 casillas electorales mediante un proceso de selección en tres etapas.<sup>59</sup> Primero, se seleccionaron todos los voluntarios calificados nacidos en los meses de noviembre y diciembre (dos meses seleccionados por sorteo) para recibir capacitación oficial. Segundo, se seleccionó a cada elector que había sido seleccionado y capacitado en la etapa uno, cuyo apellido comienza con la letra “T” seleccionada por sorteo, para formar una reserva de funcionarios oficiales. Tercero, de esa reserva, se ocupan los cargos de presidente de distrito electoral, secretario y dos escrutinadores de acuerdo con su nivel educativo. También se seleccionan suplentes para estos cargos.

- Funcionarios electorales locales con capacitación profesional. El IFE ha establecido 534 centros de capacitación local y ha capacitado a miles de funcionarios electorales estatales y locales para administrar la elección del 21 de agosto.

- Educación del elector general. El IFE ha conducido un programa de educación del público general que permite que todos los ciudadanos entiendan el complicado nuevo proceso electoral.<sup>60</sup> Los programas de educación de electores se dirigen a gentes indígenas, a todos los segmentos de la población, incluso los analfabetos y los electores rurales.<sup>61</sup>

## **B. Financiamiento de las campañas**

- Nuevos límites para gastos de campaña. El IFE y los partidos participantes han acordado reducir los límites de gastos para las campañas presidenciales.<sup>62</sup> Actualmente, los gastos de una campaña presidencial no pueden sobrepasar los US\$42,018,800.<sup>63</sup> Los consejos estatales y distritales del IFE pueden establecer también directrices de financiamiento de campañas para los Diputados y Senadores en su jurisdicción.<sup>64</sup>

- Financiamiento público más equitativo para todos los partidos viables. Los nueve partidos registrados podrán obtener financiamiento federal para sus actividades y campaña.<sup>65</sup> Estos fondos se adjudican con base en distintos criterios: (1) financiamiento proporcional según el número de puestos por los cuales compiten en el país; (2) financiamiento igual por actividades generales del partido; (3) financiamiento con relación al número de miembros del partido en el Congreso; (4) subsidios básicamente iguales para los seis partidos que detentan por lo menos 1-5% de los escaños mayoritarios distritales en la Cámara de Diputados; y (5) la contrapartida de los fondos destinados por el partido a investigación y educación del electorado.<sup>66</sup>

- Más acceso de los partidos pequeños al financiamiento federal. Los partidos minoritarios no pierden automáticamente su privilegio por haber recibido menos del 1.5% del voto nacional, como antes era el caso, al menos que pierdan en dos elecciones consecutivas.<sup>67</sup> Esto permite que sobrevivan los partidos que experimentan unos resultados extraordinariamente bajos.

- Prohibición más estricta del empleo de los recursos gubernamentales para las campañas. Los funcionarios gubernamentales no pueden emplear los programas, fondos o instalaciones del gobierno en beneficio del candidato de sus partidos respectivos.

- Reglamentación de aportaciones privadas. El nuevo COFIPE reglamenta las aportaciones privadas a los partidos políticos. Ningún ciudadano individual podrá contribuir de más 1% del total del financiamiento público concedido al partido en el año correspondiente. Las empresas no podrán contribuir más del 5% de esa misma cantidad. Estas leyes nuevas impiden que haya aportaciones excesivas de un particular o una empresa.<sup>68</sup>

### **C. Regulaciones sobre campañas**

- Tratamiento imparcial de los medios de difusión. La ley manda actualmente que los medios de difusión traten a todos los partidos participantes de una manera imparcial.<sup>69</sup> El Presidente Salinas ha intervenido para estimular a las redes de televisión para que cumplan con las nuevas leyes.

- Segmentos gratuitos por radio y televisión. La ley garantiza que cada partido participante tenga derecho a quince minutos de tiempo de televisión gratuito y quince minutos de tiempo radial gratuito por mes.<sup>70</sup>

- Debate presidencial televisado. El primer debate presidencial transmitido para toda la nación en México, con los tres candidatos principales, se celebró en Mayo.<sup>71</sup> El formato del debate no favoreció a ningún candidato en particular.

- Limitaciones a la publicidad gubernamental. El gobierno ha suspendido los anuncios públicos que informan a los ciudadanos acerca de los programas de bienestar social como PRONASOL y PROCAMPO hasta después de la elección.<sup>72</sup>

#### **D. Votación**

- Casillas electorales no atestadas. Por ley, cada distrito electoral puede atender a 750 electores, como máximo.<sup>73</sup> El Consejo General, sin embargo, ha decidido que para las elecciones Federales de 1994, cada casilla electoral recibirá aproximadamente 300 boletas.<sup>74</sup>

- Casillas electorales geográficamente dispersas. El COFIPE manda que las casillas electorales se ubiquen en lugares de fácil y libre acceso.<sup>75</sup>

- Zona exenta de campaña en torno a las casillas electorales. Las nuevas limitaciones sobre las actividades de campaña en o cerca de las casillas electorales incrementan la libertad del elector en relación con las presiones, coacciones o intimidaciones externas. El presidente del distrito electoral está autorizado a solicitar la ayuda de las fuerzas de seguridad públicas para preservar la integridad de la casilla electoral.<sup>76</sup>

- Credenciales de elector. El Registro Electoral ha emitido para todos los ciudadanos calificados unas credenciales de diseño especial que incluyen varios mecanismos de seguridad para impedir la votación múltiple y otros fraudes. Estos incluyen la fotografía del individuo, un código de barras, una huella digital, marcas de agua, firmas, clave de seguridad para impedir el uso de homónimos, y una cons-

trucción de tarjeta por fusión molecular.<sup>77</sup> El IFE ha emitido credenciales a cada uno de 45,729,053 electores empadronados.<sup>78</sup>

- Talonario foliado de boletas. En cada concurso electoral, cada boleta estará unida a un talón correspondiente numerado. Los talones foliados permiten que los funcionarios del distrito electoral sepan exactamente cuántos individuos han votado y evita el uso de más boletas que electores. Las boletas no están numeradas para que el voto se mantenga secreto.<sup>79</sup> Además, cada casilla electoral recibirá el número exacto de boletas necesarias para el número de electores empadronados en dicho distrito electoral.

- Boletas con códigos en colores. Además de los nombres de los candidatos, las boletas están marcadas con el emblema a colores del partido del candidato. Esto facilita la votación por parte de los analfabetos.<sup>80</sup>

- Casillas privadas. El IFE ha diseñado nuevas casillas que proporcionan mayor privacidad para el elector, y que también imposibilitan que el elector muestre su boleta marcada a un representante de partido, o que le haga cualquier otra señal. La casilla está construida con tres lados altos, con una cortina para permitir la entrada y la salida.<sup>81</sup>

- Ranuras para boletas más delgadas. Las ranuras de las urnas se han estrechado (de 1 cm. a 3 mm.) para permitir que entre solamente una boleta. Esto impide que un elector introduzca varias boletas.<sup>82</sup>

- Tinta indeleble. El día de la elección, el dedo derecho pulgar de cada persona que vota se marcará con una tinta indeleble de formulación especial.<sup>83</sup> Es imposible borrar la tinta con un solvente y se mantiene visible cuando menos por diez horas, lo que impide la votación repetida o de carrusel.

- Credenciales de electores perforadas. Después de que el elector haya votado, se perforará su credencial con un aparato especial como medida de protección contra la votación múltiple.<sup>84</sup>

- Urnas transparentes y claramente marcadas. Las urnas federales mexicanas tienen lados transparentes y están claramente marcadas.<sup>85</sup> Esto permite que los testigos y los electores vean que las urnas no se hayan llenado antes de la votación, un fenómeno a menudo apodado "urnas embarazadas".

### **E. Tabulación de boletas**

- Observación del recuento de boletas. Los representantes de todos los partidos, los observadores mexicanos no gubernamentales,<sup>86</sup> y "visitantes" extranjeros pueden presenciar la abertura de las urnas de boletas y el recuento de los totales de la votación.<sup>87</sup>

- Fijación de los resultados de las elecciones en las casillas electorales. El presidente de la casilla electoral deberá fijar en la puerta de la casilla electoral una copia de la hoja del recuento oficial correspondiente al distrito electoral para que la vea todo el mundo. La copia estará firmada por el presidente de la casilla y por los representantes de los partidos.<sup>88</sup>

- Sistema de tabulación computarizado. Todo el sistema computarizado de tabulación de votos se ha perfeccionado técnicamente mediante la instalación de un nuevo sistema diseñado por IBM.<sup>89</sup> El sistema principal está respaldado por tres computadores de reserva para evitar un fallo total del sistema durante la tabulación del día de la elección.<sup>90</sup>

- Tabulación paralela de boletas y encuestas de salida. Grupos de observadores mexicanos harán una tabulación paralela de los votos.<sup>91</sup> Además, se realizará una encuesta científica a la salida de las casillas el día de elecciones. Estas dos medidas verificarán el recuento del sistema oficial.

## **F. Proceso judicial para inconformidades electorales**

- Tribunal federal electoral. De acuerdo con una reforma constitucional, el Congreso creó un tribunal federal especial encargado de juzgar reclamaciones electorales.<sup>92</sup> La jurisdicción especial del Tribunal permite una pronta adjudicación de los casos electorales.
- Proceso definido de apelaciones. Se ha establecido un proceso definido para presentar quejas, así como un canon de procedimientos de apelación.<sup>93</sup>
- Procurador especial para delitos electorales. Un acuerdo multipartidario condujo al nombramiento de un procurador federal especial encargado del procesamiento de delitos electorales, inclusive el mal uso de los recursos públicos y el fraude electoral.<sup>94</sup>
- Castigo más estricto de ofensas electorales. El Congreso ha incrementado las sanciones legales por delitos electorales en el Código Penal Federal de 1994. Los castigos, en la forma de multas considerables y periodos de encarcelamiento de hasta nueve años sin la posibilidad de libertad condicional, varían de acuerdo con la índole del delito.<sup>95</sup>

## **G. Estructura gubernamental**

- Mayor representación de partidos minoritarios en el Senado. El Congreso ha facilitado la representación multipartidaria en el Senado al duplicar el número de escaños del Senado de 64 a 128, y asignar al partido minoritario más grande de cada estado uno de los escaños del Senado correspondientes a dicho estado.<sup>97</sup>
- Eliminación de las modificaciones unilaterales a la Constitución. Para evitar que un partido modifique unilateralmente la Constitución y por ende anule cualquier reforma, las nuevas reformas constituciona-



les impiden que ningún partido retenga más del sesenta y tres por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados.<sup>97</sup>

- Eliminación del voto mayoritario y del control mayoritario. En nombre de la “governabilidad”, las leyes permitían que cualquier partido que recibiera el treinta y cinco por ciento del voto nacional en una elección de Cámara de Diputados y una pluralidad en la votación de representación proporcional del partido asumiera una mayoría del 51% de los escaños en la Cámara de Diputados. Habiéndose revocado dicha ley, actualmente la representación política en la Cámara de Diputados refleja el porcentaje de escaños ganado por cada partido en las elecciones reales.<sup>98</sup> Por tanto, cuando no exista una mayoría, el partido más grande deberá buscar una coalición con uno o más de los partidos de la oposición.

- Calificación directa de la elección. Se ha eliminado el colegio electoral para la elección de Diputados y Senadores. En su lugar, los consejos del IFE controlados por ciudadanos deberán validar la elección de los Diputados.<sup>99</sup> La nueva Cámara de Diputados, con su nueva base democrática más afianzada, se responsabilizará de declarar la validez de la elección Presidencial.<sup>100</sup>

- Garantía de entrega pacífica del poder. La Constitución manda que el poder se entregue al presidente electo el 1 de diciembre,<sup>101</sup> a menos que éste no pueda asumir el cargo, en cuyo caso el Congreso deberá seleccionar un presidente interino.<sup>102</sup> De acuerdo con el Artículo 85 de la Constitución, el Presidente Salinas ha declarado su intención inequívoca de entregar el poder a quien resulte elegido por el pueblo el 21 de agosto.<sup>103</sup>

#### PARTE IV : PUNTOS DE PREOCUPACION

A pesar de las importantes reformas que se acaban de resumir, ciertos comentaristas extranjeros y mexicanos continúan expresando críticas y preocupación acerca del sistema electoral actual de México y su capacidad de garantizar una elección libre, limpia y honesta. Hemos examinado las más importantes de estas preocupaciones y hemos hallado lo siguiente:

**Preocupación 1:** Una elección ganada por el PRI de por sí falta libertad, limpieza y honestidad.

**Comentario:** No obstante los actos cometidos por oficiales del PRI en elecciones anteriores, y aunque ese partido ha gobernado por largo plazo, cada elección democrática debe ser evaluada a la luz de su capacidad de reflejar la voluntad del pueblo en ese momento. La verdadera prueba para la democracia mexicana será que la elección del 21 de agosto se conduzca en condiciones libres, limpias y honestas, y si es así, que los candidatos y los partidos perdedores acepten la elección válida del pueblo mexicano.<sup>104</sup>

**Preocupación 2:** El Padrón Electoral Federal es básicamente inexacto y posiblemente incluye los nombres de millones de electores "fantasmas".<sup>105</sup>

**Comentario:** El Padrón no es perfecto, ni nunca lo será. Los constantes cambios demográficos debidos al crecimiento demográfico, defunciones, cambios de dirección y la presencia de una gran población de trabajadores migratorios hacen que resulte imposible elaborar un padrón 100% exacto.<sup>106</sup> Además, las asimetrías socioeconómicas, las diferencias culturales y una gran población ampliamente dispersa impiden alcanzar la perfección.

McKinsey & Co., A.D. Nielsen, Systemhouse de México, Salles Sáenz y Co., y otras respetadas firmas de consultoría extranjeras y mexicanas han certificado, después de un cuidadoso examen, que el

último Padrón de 47.5 millones de electores tiene una exactitud del 97.42%. Además de la auditoría conducida por McKinsey, el Padrón se ha sometido a treinta y seis auditorías independientes, incluyendo una contratada y aceptada por el PAN, que corroboró la exactitud y validez substancial del Padrón.”

**Preocupación 3:** La naturaleza computarizada del Padrón facilita el fraude electrónico en la etapa de la tabulación de boletas.<sup>108</sup>

**Comentario:** El IFE ha mejorado considerablemente la seguridad de la base de datos en sus centros de coordinación técnica, que eran antes vulnerables al acceso no autorizado. Como el Padrón está completo, ya no es posible eliminar ni agregar nada en el Padrón el día de la elección. Como se han imprimido copias de las listas de base de datos en papel de seguridad con un diseño especial, estas copias se han entregado a todos los partidos para que puedan verificar las listas el día de la elección. Además, el Padrón entero, tal como ha sido auditado por el grupo encabezado por McKinsey, se ha cargado en una cinta magnética y se mantiene bajo estrictas condiciones de seguridad.<sup>109</sup>

**Preocupación 4:** Las nuevas credenciales de electores se pueden falsificar fácilmente. Varios individuos han demostrado la facilidad de obtener credenciales ilegalmente.<sup>110</sup>

**Comentario:** El IFE ha instituido varias medidas de seguridad para que la reproducción no autorizada de credenciales resulte una tarea altamente técnica, laboriosa y costosa. Estas garantías incluyen la colocación en las credenciales: (i) la foto y la huella digital del elector; (ii) un holograma especial en la cara de la tarjeta; (iii) un código de barra oscurecido en el dorso de la tarjeta; (iv) marcas de agua sutiles detrás de la foto; y (v) una construcción por fusión molecular.<sup>111</sup>

Algunos individuos decididos a obtener más de una credencial han utilizado documentos oficiales falsificados para obtener una nueva

inscripción en el Padrón. Por ejemplo, el Sr. Fernando Bazúa, un profesor universitario que recibió gran atención por haber obtenido varias credenciales confesó que había falsificado documentos oficiales con el fin de estar registrado ilegalmente en el Padrón.<sup>112</sup> No existen muchas medidas adecuadas y fiscalmente factibles para evitar este método fraudulento de obtención de más de una credencial. Cualquier programa de identificación del gobierno puede ser burlado por personas como el Sr. Bazúa, dispuestas a presentar certificados de nacimiento y otros documentos falsos. Para disuadir estas prácticas, el IFE ha prometido enjuiciar vigorosamente a cualquier falsificador de documentos oficiales y/o credenciales obtenidos ilegalmente.<sup>113</sup>

Como garantía adicional contra las personas que obtienen fraudulentamente más de una credencial de elector, el IFE está utilizando tinta indeleble de formulación especial para marcar el pulgar de cada elector el día de la elección. Los electores marcados con la tinta no podrán volver a votar.

**Preocupación 5:** El PRI controla los medios de difusión y las principales redes de televisión son sus partidarias.<sup>114</sup>

**Comentario:** Las noticias de la televisión están incrementando una difusión más equilibrada de los partidos y los candidatos, lo que se debe en parte a la presión del IFE y del Presidente Salinas, quien ha exigido públicamente una difusión imparcial de las noticias.<sup>115</sup> Como gesto de buena voluntad, Televisa, la red televisiva más grande, otorgó a todos los partidos dos segmentos de quince minutos durante las horas de máxima audiencia durante el mes de agosto, además del espacio de quince minutos legales ya concedidos.

Sin embargo, no es posible exigir a los medios una cobertura imparcial sin caer en el riesgo de un exceso de reglamentación que va en contra del derecho constitucional de libertad de prensa.<sup>116</sup> Debido a que la intervención gubernamental para facilitar la imparcialidad en el presente podría dar lugar a una intervención manipulativa en el futuro,

posiblemente sea preferible la auto censura a la reglamentación. Por otra parte, ni el derecho internacional ni las leyes de la mayoría de las democracias requiere una cobertura informativa igualitaria. Por ejemplo, en la última elección presidencial de los EE.UU., la cobertura informativa favoreció claramente al presidente titular Bush sobre el candidato Clinton, quien a su vez recibió una cobertura informativa mayor que la del candidato Perot.<sup>117</sup>

**Preocupación 6:** El PRI podría beneficiarse de la publicidad de los programas sociales del gobierno federal, tales como PRONASOL y PROCAMPO.<sup>118</sup>

**Comentario:** Los programas PRONASOL y PROCAMPO promueven objetivos gubernamentales importantes, tales como el desarrollo de la infraestructura y las escuelas en las zonas rurales y marginadas.<sup>119</sup> Dichos proyectos son un reflejo lógico del programa de revitalización económica del gobierno de Salinas y no parecen creados simplemente para atraer votos o para castigar a los partidarios de la oposición.<sup>120</sup>

El hecho de que el PRI ha invertido grandes sumas en los baluartes de la oposición no es prueba suficiente de que el objetivo de los programas de gasto público sea perjudicar a los partidos de la oposición. La asignación de fondos de PRONASOL y PROCAMPO para complacer a los sectores del electorado no invalida el sistema electoral actual.

De todos modos, para evitar hasta la mera apariencia del uso indebido de los fondos de PRONASOL y de PROCAMPO, el gobierno anunció el 3 de junio que no saldrán al aire anuncios acerca de los programas desde el 1 de agosto hasta el día de las elecciones.<sup>121</sup>

**Preocupación 7:** Los sindicatos y otros grupos afiliados al PRI podrían emplear métodos coercitivos para estimular la votación en favor del PRI y/o intimidar a los partidarios de la oposición para que no voten.<sup>122</sup>

**Comentario:** Las estrictas restricciones sobre actividades de campaña cerca y alrededor de las casillas electorales que conllevan severas penalidades según el Código Penal Federal y aplicadas por un procurador especial deberían disuadir a individuos y grupos que intentarían coaccionar o intimidar a los electores.<sup>123</sup> La presencia de observadores no gubernamentales, visitantes extranjeros y representantes de los partidos nacionales en las casillas electorales también disuaden la coacción o la intimidación. Además, se han instaurado procedimientos para asegurar la privacidad de las casillas electorales y el voto secreto, de manera que nadie pueda detectar cómo vota cada elector.

**Preocupación 8:** El Consejo General del IFE es ineficaz y sólo sirve para las decisiones del gobierno.

**Comentario:** Las nuevas leyes electorales establecen inequívocamente al Consejo General como la autoridad máxima del Instituto Federal Electoral, responsable de examinar las acciones de la administración del IFE y de aprobar los cambios técnicos y de procedimientos al proceso electoral.<sup>124</sup> El control del Consejo General se ha puesto en manos de seis ciudadanos consejeros no partidarios que son nombrados y aprobados por la Cámara de Diputados. Estos ciudadanos consejeros (Miguel Angel Granados Chapa, José Woldenberg, Ricardo Pozas, José Agustín Ortiz Pinchetti, Santiago Creel Miranda y Fernando Zertuche) son periodistas e intelectuales respetados e independientes, dedicados a la causa de la democracia en México y renombrados por sus críticas irrestrictas a los gobernantes anteriores. Hay también cuatro miembros votantes de la Cámara de Diputados (dos del PRI, dos de partidos de la oposición) y miembros sin voto de cada uno de los nueve partidos nacionales. El Secretario de Gobernación, Dr. Jorge Carpizo, quien preside el Consejo General pero no está

facultado para votar para resolver un empate, está comprometido a mantener un consejo controlado por ciudadanos.<sup>125</sup>

**Preocupación 9:** El PRI ha cooptado varios partidos más pequeños y los utiliza para atacar a los otros partidos de la oposición y para impedir una oposición unida.

**Comentario:** El sistema electoral y el COFIPE estimulan una política multipartidaria. El gobierno federal otorga fondos a todos los partidos nacionales siempre que las encuestas indiquen que están respaldados sostenidamente por un 1.5% del voto nacional, como mínimo, lo que permite que México tenga un amplio espectro de partidos políticos que representan una variedad de intereses diferentes. El Partido Ecologista, con su dedicación a las cuestiones ambientales y el Partido de Trabajo, que se concentra en temas laborales, por ejemplo, representan grupos electorales claramente definidos y no se pueden descartar como simples piezas movidas por el PRI.

No hay pruebas creíbles de que el PRI y los partidos de la oposición hayan cooperado con fines de destruir a ningún partido político. La existencia de acuerdos sobre cuestiones diferentes y las amistades entre los miembros de los diferentes partidos no es suficiente para inferir una conspiración interpartidaria y mucho menos para invalidar el proceso electoral.

**Preocupación 10:** La superioridad financiera del PRI le permite gastar más que los partidos rivales a pesar de la imposición de límites máximos para los gastos de campaña.

**Comentario:** El IFE ha instituido un límite máximo para los gastos de las campañas de elección presidencial de aproximadamente \$42,000,000.<sup>126</sup> Este máximo limita la capacidad del PRI de utilizar sus amplias arcas para la campaña con fines de derrocar a su oposición.

Las elecciones libres, limpias y honestas no requieren una igualdad financiera absoluta entre los partidos y los candidatos; son pocas las democracias que obligan dicha igualdad.

**Preocupación 11:** El PRI ejerce una influencia indebida sobre el IFE, y es capaz de manipular la calificación final de los resultados de la elección para evitar la derrota.

**Comentario:** En contraste con las elecciones anteriores, solamente las próximas elecciones congresionales serán calificadas por los consejos controlados por ciudadanos del IFE.<sup>127</sup> Esto garantiza que los miembros del Congreso no califiquen su propia elección. La Cámara de Diputados recientemente electa calificará, a su vez, la elección presidencial.<sup>128</sup>

El conocimiento público de los resultados de la elección será facilitado por la disponibilidad de una tabulación paralela de la votación ("TPV"). La TPV, que será efectuada por observadores capacitados en la ONU, deberá ser esencialmente correcta pues cada casilla electoral será vigilada por observadores que enviarán sus tabulaciones de la votación al centro distrital. El centro distrital combinará los números y después enviará los resultados del distrito al nivel estatal. Un centro observador del nivel estatal transmitirá entonces los resultados combinados de todo el estado al centro observador nacional en la Ciudad de México, donde se estimarán los resultados de la elección nacional. La divulgación al público del recuento independiente de los votos disuadirá la manipulación del recuento de los votos hecho por el IFE.

Además, el día de la elección se hará una encuesta científica entre electores después de votar a nivel nacional. La divulgación casi inmediata de estas cifras también limita la posibilidad de fraude no detectado en las etapas finales de tabulación y aprobación.



**Preocupación 12:** Los electores temen el posible uso de fuerza económica por parte del gobierno. Los que votan se sentirán obligados a votar por el PRI.

**Comentario:** Las fuerzas armadas de México controladas por civiles cumplen la misión de ayudar al IFE en las elecciones. Las fuerzas armadas ayudarán a organizar la distribución de los suministros electorales y a garantizar su entrega en las casillas electorales. En las casillas electorales no se estacionará ningún personal encargado de hacer cumplir las leyes y solamente la ocurrencia de actos de violencia que amenacen la integridad del proceso justificará la presencia de la policía o del ejército. Los visitantes extranjeros, observadores no gubernamentales locales y los representantes de todos los partidos nacionales estarán presentes en las casillas electorales para verificar que cualquier uso de la fuerza fiscal *accounts* limite a situaciones legítimas. Se anima a observadores, ciudadanos y funcionarios del IFE denunciar la coacción económica. Las nuevas sanciones deben ser bastante disuasivas.<sup>129</sup>

**Preocupación 13:** El Tribunal Electoral Federal, que puede invalidar el Consejo General, se inclina en favor del PRI, y un Congreso dominado por el PRI puede invalidar a ambos.

**Comentario:** Según la Constitución y el COFIPE, el Tribunal Electoral es una entidad autónoma, imparcial y no partidaria cuya decisiones son terminantes. Los cinco magistrados del Tribunal Electoral han demostrado hasta ahora su independencia al pronunciar juicios en varios casos en contra de los intereses del PRI.<sup>130</sup> La nueva Cámara de Diputados, estando asegurando su elección legítima actuará como Colegio Electoral para calificar la elección del nuevo presidente.

**Preocupación 14:** La aplicación selectiva de las leyes en contra de delitos electorales ha favorecido al PRI.

**Comentario:** El Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, así como el procurador especial nombrado por el gobierno Ricardo Franco Guzmán y otros funcionarios, han declarado su voluntad de hacer cumplir las leyes electorales, en todos los casos.<sup>131</sup> El Procurador Especial ha recibido 140 reportes de delitos electorales y ha investigado 131 de ellos.<sup>132</sup> No todas las violaciones de la ley electoral llevan la misma importancia o implicaciones para la capacidad del sistema electoral de satisfacer las normas internacionales de una elección libre, limpia y honesta. El empleo infrecuente de la papelería y el facsímil para estimular a otros, por ejemplo, es un ofensa mínimo en comparación con la falsificación de documentos oficiales para obtener múltiples credenciales electorales.

**Preocupación 15:** El PRI gana una ventaja desleal por ser el único partido que puede utilizar los colores nacionales como parte de su emblema que aparece en la boleta.

**Comentario:** El PRI ha utilizado los colores rojo, blanco y verde desde su fundación en 1929. Los colores oficiales del PAN son blanco y azul y los del PRD son amarillo y negro. La administración electoral basa su decisión de impedir que otros partidos utilicen el rojo, blanco y verde en la boleta en la necesidad de evitar confundir a los electores analfabetos; los partidos de la oposición pueden utilizar los colores nacionales en todas sus propagandas y anuncios. (Por ejemplo, pueden verse carteles blancos y verdes para el candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas en toda la ciudad de México).

**Preocupación 16:** Las restricciones impuestas a los observadores extranjeros impedirán que se detecten abusos gubernamentales.

**Comentario:** La Constitución Mexicana manda que el proceso electoral federal sea realizado exclusivamente por mexicanos. De acuerdo con estos principios, el COFIPE autoriza que observadores mexicanos no gubernamentales capacitados por la ONU, quienes re-

presentan una diversidad de grupos ciudadanos, participen en todo el proceso electoral. A estos observadores se les permitirá observar no sólo la votación en los distritos electorales, sino también el recuento de las boletas. Además, por primera vez, el gobierno permitirá que “visitantes” extranjeros observen el proceso electoral en las casillas electorales en la medida en que lo permite la Constitución.

## **PARTE V : LISTA DE VERIFICACION DEL CUMPLIMIENTO CON LAS NORMAS INTERNACIONALES**

Normas Internacionales

Cumplimiento de México

### **I. Una Elección Libre**

#### **A. Plena Participación**

1. Sufragio universal e igualitario (es decir, todos los ciudadanos calificados tienen derecho a votar y a que su voto tenga un peso igual al de los demás).

SI. La Constitución Mexicana garantiza el sufragio universal e igualitario para todos los ciudadanos de dieciocho años de edad como mínimo.<sup>133</sup>

2. Los partidos y personalidades “significativos” participan en el proceso electoral.

SI. Todos los partidos importantes de México participan en el proceso electoral actual. Cuauhtémoc Cárdenas del PRD, Diego Fernández de Cevallos del PAN, y Ernesto Zedillo del PRI,

Normas Internacionales

Cumplimiento de México

compiten como candidatos a la presidencia.<sup>134</sup>

3. Criterios y procedimientos claros para garantizar el empadronamiento efectivo, accesible e imparcial de los electores calificados.

SI. De acuerdo con el mandato del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales ("COFIPE") los funcionarios del IFE se han trasladado a los hogares de más de 40 millones de ciudadanos mexicanos con el fin de empadronarlos en el nuevo Padrón Electoral (el "Padrón") y de proporcionarles credenciales de electores.

4. El padrón electoral está completo el día de la votación, y si no está completo, existen mecanismos para empadronar a los electores el día de la elección.

SI. Las modificaciones al Padrón se terminaron el 20 de abril de 1994. Después de esta fecha, el Padrón se cerró para mantener la integridad de la lista. Se distribuyeron credenciales con fotos hasta el 17 de julio de 1994.<sup>135</sup>

5. El padrón electoral es básicamente exacto

SI. El Padrón tiene un exactitud de 97.42%, según una auditoría independiente.<sup>136</sup>

6. Los procedimientos de empadronamiento de electores permiten efectuar cambios al padrón

SI. Se permitieron cambios al Padrón hasta el 20 de abril de 1994. El COFIPE permite la re-

### Normas Internacionales

electoral, y la sustitución de documentos de empadronamiento perdidos o robados.

7. No existen limitaciones injustificadas al derecho de los electores calificados de tener acceso igualitario y efectivo a las casillas electorales.

### B. Voto secreto

1. Todos los electores tienen derecho a emitir un voto secreto.

2. Procedimientos electorales para garantizar que los electores emitan sus votos en secreto (es decir en cabinas cerradas y privadas).

### Cumplimiento de México

posición hasta de dos credenciales perdidas o robadas.

SI. El COFIPE manda que las casillas electorales sean fácilmente accesibles.<sup>137</sup> Para la elección del 21 de agosto, cada casilla electoral atenderá a 300 electores, como máximo.<sup>138</sup>

SI. El COFIPE garantiza el derecho al voto secreto.<sup>139</sup>

SI. El IFE diseñó y distribuyó cabinas electorales con tres lados altos y opacos y una cortina para dar al elector la máxima privacidad factible.<sup>140</sup> Los presidentes de las casillas electorales deben mantener condiciones conducentes al voto secreto.<sup>141</sup>

Normas Internacionales

Cumplimiento de México

**C. Libertad de Expresión**

1. No existen limitaciones injustificadas al derecho de cada ciudadano de expresar opiniones políticas o de abogar por el candidato o el partido de su libre elección.

SI. La Constitución garantiza el derecho de todo ciudadano a expresar opiniones políticas o abogar de otro modo por el candidato o partido de su elección.<sup>142</sup> El COFIPE elabora este derecho y prohíbe actos que coaccionan o presionan a los electores.<sup>143</sup>

2. No existen limitaciones injustificadas al derecho de cada ciudadano de buscar, hacer campaña y ser elegido a un cargo público.

SI. La Constitución otorga a todos los electores calificados el derecho de buscar, hacer campaña, y ser elegidos a un cargo público.<sup>144</sup> La calificación varía de acuerdo con el cargo, pero generalmente se limita a ciudadanos privados que no sean miembros del clero o del ejército.<sup>145</sup>

**D. Libertad de Reunión y de Asociación**

1. No existen limitaciones injustificadas al derecho de cada ciudadano de reunirse pacíficamente y de participar en mítines

SI. La Constitución garantiza a los ciudadanos el derecho de conducir mítines y manifestaciones políticas pacíficas.<sup>146</sup>

Normas Internacionales

Cumplimiento de México

de campañas y manifestaciones políticas.

2. No existen limitaciones injustificadas al derecho de cada ciudadano de unirse con otros ciudadanos para formar asociaciones, incluso partidos políticos, reunir las condiciones para el voto e impugnar las elecciones.

SI. La Constitución otorga a los ciudadanos el derecho de formar y/o adherirse a partidos políticos y el COFIPE establece requisitos razonables para el registro del partido nacional y su inclusión en las boletas.<sup>147</sup>

**E. Libertad de Acceso a la Información.**

1. Procedimientos para garantizar que los electores calificados tengan un acceso razonable a la información electoral.

SI. El IFE realiza campañas de amplia divulgación para educar a los electores acerca del proceso electoral.<sup>148</sup> Los partidos y sus candidatos diseminan información política.<sup>149</sup> Los medios de difusión impresos y electrónicos reportan los cambios electorales, así como los partidos y candidatos.<sup>150</sup>

2. Procedimientos para garantizar que los partidos y los candi-

SI. Un representante de los nueve partidos registrados forma

Normas Internacionales

Cumplimiento de México

datos tengan un acceso razonable a la información electoral.

parte de los consejos supervisores electorales, inclusive el Consejo General del IFE.<sup>151</sup> Se permite que representantes de los partidos observen los procedimientos en las casillas electorales.<sup>152</sup>

## II. Elecciones Limpias

### A. Independencia

1. El proceso electoral es administrado por una entidad no partidaria (o multipartidaria) independiente del control gubernamental o de la dominación por un partido político

SI. El COFIPE estableció el Instituto Federal Electoral ("IFE"), la administración electoral independiente y profesional de México.<sup>153</sup> La ley pone el control final del IFE en manos de un Consejo General controlado por ciudadanos no partidarios.<sup>154</sup>

2. La administración electoral tiene suficientes recursos, personal adecuadamente capacitado y oficinas de campo geográficamente dispersas para administrar y supervisar el proceso electoral.

PROBABLEMENTE. El IFE ha sido dotado de recursos suficientes y personal adecuadamente capacitado para administrar el proceso hasta ahora.<sup>155</sup> Es demasiado temprano para determinar si dichos recursos serán totalmente suficientes el día de la elec-



Criterios Internacionales

Cumplimiento de México

3. La administración electoral tiene suficientes recursos, personal adecuadamente capacitado y la autoridad legal para impedir, detener o procesar violaciones del código electoral y otros abusos.

ción, pero no existen indicaciones de una carencia inminente de personal o de suministros.

SI. El gobierno federal ha nombrado un procurador especial para delitos electorales dentro de la Procuraduría General de la República.<sup>156</sup> El Código Penal se ha modificado para incrementar las sentencias por delitos electorales.<sup>157</sup>

**B. Imparcialidad**

1. La administración electoral tiene una obligación legal de imparcialidad y sus miembros son nombrados en una manera neutral en relación con los partidos políticos.

SI. El COFIPE creó un servicio electoral profesionalizado cuyo objetivo es adherirse a los principios de "exactitud, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo."<sup>158</sup>

2. Los funcionarios electorales y los funcionarios gubernamentales que desempeñan una función específica en la administración de la elección (por ej., comisionados electorales y funcionarios de ca-

SI. El Consejo General que rige al IFE, está controlado por ciudadanos escogidos por un consenso de la Cámara de Diputados. Por ley, los ciudadanos consejeros no pueden ser jefes de

Criterios Internacionales	Cumplimiento de México
sillas electorales) tienen una obligación legal de imparcialidad.	partidos ni funcionarios gubernamentales, y se espera que actúen de manera imparcial. <sup>159</sup>

### C. Vía de derecho

1. Existen procedimientos legislativos, regulatorios y judiciales para notificaciones, audiencias y protección contra fallos arbitrarios o tendenciosos de la administración electoral o de los funcionarios electorales, con respecto a desafíos sobre las calificaciones y el empadronamiento de los electores.

2. Las decisiones del administrador de la elección están sujetas a un examen rápido (dentro del marco temporal del proceso electoral) y eficaz por tribunales independientes legislativos, judiciales o supervisores.

SI. En cada nivel del proceso, los consejos controlados por ciudadanos no partidarios examinan las decisiones de los administradores electorales. Al nivel nacional, las decisiones de la administración del IFE son examinadas por el Consejo General controlado por ciudadanos, cuyas decisiones pueden ser apeladas ante el tribunal de apelaciones del Tribunal Electoral Federal cuyas decisiones son finales.<sup>160</sup>

SI. Las decisiones del Director General del IFE son examinadas por el Consejo General.<sup>161</sup>

Criterios Internacionales

Cumplimiento de México

**D. No discriminación**

1. La participación en el proceso electoral no está limitada injustificadamente en base a consideraciones de raza, color, género, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, alfabetización, nacimiento o propiedad de bienes.

SI. La Constitución garantiza el sufragio universal independientemente de raza, color, origen étnico, alfabetización y propiedad de bienes.<sup>162</sup>

**E. Un campo de juego parejo**

1. El proceso decisorio con respecto a las reglas y la administración electorales, y la ejecución del proceso electoral incluyen representantes de los partidos y candidatos participantes.

SI. Cada consejo supervisor del IFE, incluso el Consejo General, incluye un representante de cada uno de los nueve partidos registrados.<sup>163</sup> Además, dos representantes de cada partido están autorizados para observar los procedimientos en cada casilla electoral.<sup>164</sup>

2. No existen restricciones injustificadas, ni interferencia gubernamental, con respecto a las actividades de campaña de los partidos y los candidatos.

PROBABLE. Los partidos políticos y los candidatos registrados disfrutan amplia libertad de organización.<sup>165</sup> Las campañas presidenciales y congresionales

Criterios Internacionales

Cumplimiento de México

han sido muy reñidas hasta ahora.<sup>166</sup>

3. Procedimientos para garantizar el acceso equitativo a recursos públicos disponibles (por ejemplo, finanzas y recursos materiales) de los partidos y candidatos participantes en el proceso electoral.

SI. El COFIPE otorga a todos los partidos una dotación básica para sus campañas que se determina teniendo en cuenta varios factores, incluyendo la magnitud del partido, su representación en el Congreso, y el nivel de apoyo recibido en campañas anteriores. Esta ley no limita el derecho de un partido a recabar fondos.<sup>167</sup>

4. Se limita el empleo de los privilegios y recursos del gobierno por parte del partido titular durante el curso del proceso electoral.

SI. La nueva ley prohíbe que los funcionarios gubernamentales utilicen recursos gubernamentales para apoyar a cualquier candidato.

5. El sistema judicial y las autoridades judiciales y policiales son eficientes y efectivas para hacer cumplir las leyes electorales.

PROBABLE. El nuevo Código Penal Federal impone sanciones más estrictas para delitos electorales. Hasta ahora, el Procurador Especial Roberto Franco Guzmán ha recibido 140 denuncias y está procesando 131.<sup>168</sup>

Criterios Internacionales

Cumplimiento de México

**F. Acceso imparcial a los medios de difusión**

1. Los medios recopilan e imparten información independientemente del gobierno y sin interferencia ni control por parte de éste.

SI. Los medios de difusión mexicanos disfrutaban un alto nivel de libertad, comparable al de otras naciones esencialmente libres.<sup>169</sup>

2. Los medios de difusión, particularmente los medios de difusión de masas (radio, televisión y periódicos), proporcionan acceso igualitario a los partidos y candidatos participantes para la publicidad de sus plataformas políticas.

SI. Según el COFIPE, los medios electrónicos deben suministrar a cada uno de los nueve partidos un nivel de acceso básico, incluyendo segmentos televisivos de 15 minutos, una vez al mes.<sup>170</sup> Además, Televisa, la red más grande, ha dado a cada uno de los nueve partidos 15 minutos adicionales de espacio televisivo durante las horas de máxima audiencia. Los medios impresos han sido aun más generosos con su cobertura de los partidos. A ningún partido se le negó sus propios recursos para alcanzar mayor publicidad.

Criterios Internacionales	Cumplimiento de México
3. Los medios de difusión de masas garantizan una cobertura objetiva de los partidos y candidatos participantes en las noticias y la recopilación de la información.	PROBABLE. Los medios impresos y las estaciones de radio ofrecen una cobertura equilibrada de los candidatos. Aunque la cobertura televisiva inicialmente favoreció a un partido, la intervención presidencial ha incrementado la objetividad. <sup>171</sup>
<b>G. Educación de electores</b>	
1. Los programas de educación de electores incluyen información sobre los derechos y obligaciones del elector, fechas y procedimientos de la elección y la gama de opciones del elector.	SI. El IFE ha diseminado ampliamente la información acerca del nuevo proceso y administración electoral mediante carteles, periódicos y otras formas de comunicación. <sup>172</sup>
2. Los programas de educación de electores están al alcance del electorado, incluso los analfabetos y las poblaciones indígenas.	SI. Se destacan instrucciones visuales para analfabetos a través de materiales como carteles y tiras cómicas. Los programas educativos se dan en español y en los idiomas indígenas. <sup>173</sup>
3. Los medios de difusión colectivos participan en la educación de los electores.	SI. El IFE ha empleado los medios de difusión de masas para diseminar información para electores, incluyendo segmentos de

## Crterios Internacionales

## Cumplimiento de México

televisión para explicar el sistema de identificación de electores y de empadronamiento.<sup>174</sup>

### III. Una Elección Honesta

#### A. Transparencia

1. Existen frenos y contrapesos para garantizar que, entre otras cosas, la administración electoral esté sujeta a la revisión por parte de organismos legislativos, judiciales y supervisorios independientes.

SI. El IFE es un organismo independiente y no partidario cuyas decisiones están sujetas al examen judicial del Tribunal Electoral Federal. Además, la Organización de las Naciones Unidas ha ayudado al IFE en la capacitación de observadores mexicanos no gubernamentales para supervisar las actividades de los funcionarios electorales a los niveles distrital, estatal y nacional.<sup>175</sup>

2. Procedimientos para el recuento adecuado de boletas y la transmisión y tabulación de los resultados de las elecciones en un ambiente abierto, de tal forma que sean aceptados como creíbles por

SI. A nivel local, los funcionarios de distrito electoral del IFE, representantes de partidos y observadores mexicanos de ONG observarán el recuento de las boletas de ese distrito electo-

### Criterios Internacionales

los partidos y candidatos participantes y por el electorado.

3. Procedimientos para garantizar la presencia y el despliegue efectivo durante el curso del proceso electoral de representantes de los partidos y observadores imparciales nacionales o extranjeros, debidamente acreditados.

### B. Una Elección Limpia

1. Procedimientos para impedir la votación múltiple y fraudes electorales similares.

### Cumplimiento de México

ral. Una copia de los resultados del distrito electoral se fijará en cada casilla electoral.<sup>176</sup> Para la tabulación nacional hay un sistema de tabulación electrónica de los votos respaldado por IBM con tres sistemas de reserva.<sup>177</sup>

SI. COFIPE autoriza el despliegue de observadores no gubernamentales para supervisar cada componente del proceso electoral.<sup>178</sup> Además, COFIPE permite que “visitantes” extranjeros presencien el proceso electoral.<sup>179</sup>

SI. Las credenciales y el nuevo Padrón Electoral impiden la votación doble y la votación por electores “fantasmas”. Se marcará a los electores con una tinta indeleble y sus credenciales se perforarán para indicar que han votado.<sup>180</sup>

Además, en muchas casillas electorales habrá observadores no gubernamentales capacitados, re-



Criterios Internacionales	Cumplimiento de México
2. Procedimientos para impedir el llenado de urnas y otros fraudes electorales similares.	presentantes de cada partido y/o “visitantes” extranjeros, a fines de contrarrestar otras formas de fraude electoral.
3. Procedimientos para garantizar la integridad de cada boleta y la honestidad y exactitud del recuento de boletas por funcionarios adecuadamente capacitados.	SI. El IFE emplea urnas transparentes que permiten que los observadores y electores verifiquen que dichas urnas no se han llenado previamente. <sup>181</sup> Además, el ancho de las ranuras de las urnas se ha estrechado desde el 1 cm a 1 mm para que sólo pueda entrar una boleta por vez en la urna. <sup>182</sup>
4. Procedimientos para garantizar que los resultados del recuento de boletas se transmita	SI. Los funcionarios del IFE a nivel de distrito electoral han sido seleccionados mediante un proceso por sorteo para garantizar su imparcialidad. Han recibido capacitación en el nuevo proceso electoral. <sup>183</sup> El recuento de boletas también será observado por observadores mexicanos y representantes de los partidos. <sup>184</sup>
	SI. El presidente del distrito electoral deberá llevar las boletas en una urna de diseño especial al

### Criterios Internacionales

correctamente a las autoridades correspondientes, donde serán tabulados de manera exacta y reportados al electorado lo antes posible.

5. Procedimientos y circunstancias para garantizar el recuento o cuestionamiento oportuno de los resultados finales de las elecciones.

### Cumplimiento de México

centro del consejo distrital del IFE.<sup>185</sup> El o ella será acompañado por los representantes de los partidos. El sistema de tabulación computarizado permite la transmisión rápida de los resultados electorales desde el nivel distrital hasta el nivel estatal hasta el nivel nacional, donde se tabularán los resultados finales. Los resultados de la elección serán calificados por el Consejo General y dados a conocer al público lo más pronto posible.<sup>186</sup>

SI. Una elección puede ser impugnada ante los consejos electorales controlados por ciudadanos. El árbitro final de los cuestionamientos electorales es el Tribunal Electoral Federal, que examinará las decisiones de los Consejos Generales, distritales y estatales del IFE solamente si uno de los partidos eleva una apelación.<sup>187</sup>

Criterios Internacionales

Cumplimiento de México

**C. Prevención de la intimidación**

1. Procedimientos para garantizar un ambiente libre de intimidación o coacción del elector, y de otras tácticas cuyo fin sea subvertir o impedir la participación de electores calificados en el proceso electoral.

SI. Las nuevas leyes prohíben que los partidarios no autorizados y otros individuos hagan campaña en las casillas electorales o sus cercanías. El COFIPE autoriza al presidente del distrito electoral la policía para mantener la integridad del lugar del proceso.<sup>188</sup>

**D. Seguridad**

1. Procedimientos para garantizar la seguridad de la vida y bienes de los candidatos.

SI. Después del asesinato del Sr. Colosio, el candidato presidencial del PRI, el mes de marzo pasado, todos los partidos han incrementado la seguridad. El gobierno subvenciona dicha protección.<sup>189</sup>

2. Procedimientos para garantizar razonablemente la seguridad de las boletas, las urnas, las casillas electorales y de recuento de votos, los funcionarios electorales y otros materiales y suministros electorales.

SI. (1) El transporte de boletas, urnas y otros suministros fue organizado por las fuerzas armadas para garantizar el nivel máximo de seguridad y eficiencia. El nuevo Padrón Electoral y las credenciales incrementan enorme-

Criterios Internacionales

Cumplimiento de México

mente la seguridad en las casillas electorales y reducen el riesgo de fraude.

(2) En los centros de tabulación, el IFE ha mejorado considerablemente sus sistemas de seguridad.<sup>190</sup>

3. El nivel general de violencia durante el curso del proceso electoral no da por resultado la perturbación sistemática del proceso electoral ni impide la participación de los partidos, candidatos o electores calificados.

PROBABLE. La perturbación del proceso electoral con actos de violencia constituye una violación de la ley federal.<sup>191</sup> El presidente del distrito electoral, con la asistencia de las autoridades judiciales y policiales locales, hará cumplir estas leyes. En Chiapas, el Ejército de Liberación Emiliano Zapata, ha prometido acatar el cese al fuego hasta pasar las elecciones.<sup>192</sup>

**E. Buena fe**

1. La continua buena fe de la administración electoral garantiza la credibilidad del proceso electoral.

MUY PROBABLE. La administración técnica del IFE, así como los consejos asesores controlados por ciudadanos, hasta la fecha han demostrado buena fe

**Criterios Internacionales**

**Cumplimiento de México**

en su administración del proceso electoral. Los programas de educación pública han tratado de incrementar la credibilidad del proceso electoral.

**PARTE VI : EVALUACION Y CONCLUSIONES**

**A. Imperfecciones**

Se desprende de lo anterior que el sistema electoral mexicano actualmente vigente representa un esfuerzo extraordinariamente completo para satisfacer prácticamente todos los principios, normas y criterios establecidos por el derecho y la práctica internacional.

Es igualmente obvio que este sistema, instalado tardíamente y aún sin probar, está lejos de ser perfecto en su cobertura y posiblemente no llegue a perfeccionarse para su ejecución el 21 de agosto. Pero no se requiere perfección. Ningún sistema electoral, ninguna elección, es perfecta. Pocos países, si los hay (y los Estados Unidos no es uno de ellos) cumplen cada uno de los Criterios indicados en la Parte V, Columna A, en cada elección nacional en cada casilla electoral, sin fallas ni problemas, en todas partes del país. Como se observará en la Sección C de la Parte II precedente, una elección debe evaluarse en el contexto del proceso global, sin concentrar la atención en los defectos específicos. En ninguna parte del mundo se puede esperar realmente una elección exenta de quejas ni un sistema sin fallas; y muchas de las quejas que se han planteado acerca de México en 1994 se han

planteado en otros países en otros años. Por ejemplo, las ventajas inherentes disfrutadas por los partidos políticos en el poder en todas partes, incluso su mayor capacidad de acaparar la atención y atraer al electorado descontento, se han limitado en México este año pero no se han eliminado. Raramente se exige la cobertura equitativa e imparcial de todos los partidos políticos —en términos de la calidad así como de la cantidad— que ahora es obligatoria en México, y nunca se ha logrado completamente. Los límites sobre los gastos de campañas políticas son raramente tan bajos o se les verifica con suficiente antelación como para colocar a los partidos fuertes y débiles en igualdad de condiciones durante la campaña. Todas las campañas electorales de sociedades democráticas nuevas y viejas sufren cierto grado de hostigamiento de los electores y de los observadores de las elecciones.

Sin embargo, confrontado por los múltiples frenos y contrapesos descritos anteriormente, a cualquier persona dispuesta a evadir los requisitos de una elección libre, limpia y honesta en México el 21 de agosto le resultará extraordinariamente difícil agregar, impedir o alterar de cualquier otra manera una cantidad suficiente de votos como para afectar una carrera extraordinariamente reñida. Por otra parte, con apego a la norma de la “buena fe” indicada en la Parte II precedente, el IFE ha respondido diligentemente a las denuncias de error, evasiva o falla y se puede esperar que actúe con igual diligencia en el caso de denuncias de irregularidades o faltas el día de la elección.

En síntesis, todo parece indicar que se puede confiar en que la aplicación y el cumplimiento de este sistema conducirá a una elección que refleje verdaderamente la voluntad general de los electores, sin que se interpongan barreras de fraude, coacción o de otro tipo entre la intención básica del electorado mexicano y el resultado de la elección.

## **B. Recomendaciones**

De todas maneras, creemos que cabe mencionar algunas recomendaciones. Si bien no dudamos de que el sistema y las garantías electorales de México seguirán evolucionando con la experiencia durante los años futuros, la adopción de nuevas leyes, decretos o reglamentos entre el presente y el Día de la Elección no es factible en términos de tiempo ni necesaria en términos de normas internacionales de adecuación. Creemos, sin embargo, que la validez y aceptabilidad del sistema el Día de la Elección y más adelante se mejoraría considerablemente si se pudieran realizar las siguientes recomendaciones:

1. Los observadores de la elección, tanto nacionales como visitantes extranjeros, deberían tener, además de una información completa sobre el sistema y todos sus garantías, toda forma de acceso adecuada al proceso electoral y de tabulación el Día de la Elección que sea compatible con la Constitución Mexicana y los requerimientos y la integridad del voto secreto, dando tanto al país como al mundo la base para una determinación final de la limpieza y eficacia del sistema.

2. Los directores y productores responsables de los medios de difusión deberían emprender antes de la elección, la educación del público acerca de los puntos fuertes y débiles de las encuestas de opinión pública, la importancia de una muestra y metodología científica, y el valor de las "encuestas de salida" de la noche de la elección.

3. Los líderes gubernamentales, políticos, no gubernamentales, los periódicos y otros líderes deberán recordar a los dirigentes de las principales redes de televisión en particular que, en estos días finales más que nunca, el otorgamiento de una cobertura equitativa y equilibrada de los tres candidatos presidenciales principales es una obligación intrínseca.

4. El personal de seguridad federal y local deberá adoptar toda medida posible, sin crear una presencia intimidante propia, para garantizar la integridad de cada casilla electoral, urna y boleta para garantizar la seguridad de cada elector, funcionario electoral y observador de las elecciones, sea nacional o extranjero.

5. Los procuradores electorales deberán comprometerse enérgica y explícitamente a no permitir ninguna violación intencional o substancial de las leyes y reglas electorales y procesar a cualquier persona que intente o cometa una violación, independientemente de su afiliación partidaria o rango.

6. Los funcionarios electorales a todo nivel y en toda casilla electoral, por más pequeña y remota que sea, deberán adoptar medidas extraordinarias para demostrar su independencia e imparcialidad no sólo a través de su aplicación uniforme de las leyes el Día de la Elección, sino también al escuchar y responder con prontitud, durante ese día, a las quejas e inconformidades de cada elector y al buscar maneras de arreglar cualquier controversia.

7. Inmediatamente después del anuncio de la elección del Presidente por parte de los electores, independientemente del resultado.

a. Los principales candidatos presidenciales perdedores deberán anunciar su aceptación del veredicto declarando su confianza en el sistema electoral y su voluntad de trabajar de manera leal y responsable con el nuevo Presidente, poniendo en ello su mejor actitud;

b. El Presidente en el poder, Carlos Salinas, deberá declarar nuevamente su compromiso de entregar pacíficamente las riendas del poder a su sucesor el día designado, independientemente de su identidad; y

c. Tanto el ganador como el presidente deberán hacer un esfuerzo especial a la vista del público para comunicarse con los perdedores, y con todos los electores de todos los partidos, para hacerles sentir incluidos y consultados, con una voz que será escuchada y respetada,



no sólo en el sistema electoral de México sino en el sistema político global de México en que el nuevo Presidente será responsable ante el Congreso y el pueblo y gobernará en consulta con ellos.

### **C. Conclusión**

Teniendo en cuenta todo lo que hemos afirmado, analizado y reportado, hemos llegado a las siguientes conclusiones afirmativas, que serían considerablemente reforzadas si se pudieran poner en práctica todas las recomendaciones indicadas, a saber:

Que, mirándolo bien, el nuevo sistema electoral mexicano, si se hace cumplir en forma enérgica y fiel, —y es nuestra opinión que resultaría sumamente difícil una evasión o violación en una escala suficiente como para afectar el resultado de la elección— es más que adecuado para garantizar una elección esencialmente libre, limpia y honesta el 21 de agosto en conformidad con principios, normas y criterios internacionales generalmente aceptados.

Presentado respetuosamente,

Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison  
Theodore C. Sorensen, Socio Principal

Asistieron en la preparación de este informe:

Roger Normand  
Marco V. Masotti  
William A. Candelaria

1. Jerry Hagstrom, "Mexican Revolution?" National Journal, 23 de julio de 1994 p. 1738.

2. El Artículo 21 de la Declaración Universal, adoptado por unanimidad por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, dispone, en su parte pertinente:

1. Toda persona tiene el derecho de participar en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes libremente elegidos.

3. La voluntad del pueblo será la base de la autoridad del gobierno; esto se expresará en elecciones periódicas y genuinas que serán mediante el sufragio universal y equitativo y se celebrarán por voto secreto o por procedimientos de elecciones libres equivalentes.

A.G. Res. 217A III, ONU, GAOR 3a. Ses., p. 75, Doc. ONU A/810, Art. 21 (1948).

3. El Artículo 25 del Pacto Internacional es similar al Artículo 21 de la Declaración Universal, con modificaciones menores en cuanto a su organización y lenguaje:

Todo ciudadano tendrá el derecho y la oportunidad... sin restricciones injustificadas:

(a) De participar en la conducción de los asuntos públicos, directamente o a través de representantes escogidos libremente;

(b) De votar y ser elegido en elecciones periódicas genuinas que se harán mediante sufragio universal y equitativo y se celebrarán mediante voto secreto, garantizando la libre expresión de la voluntad de los electores;

(c) Tendrá acceso, en términos generales de igualdad, al servicio público de su país.

A.G. Res. 2200 (XXI), 21 ONU GAOR, 21a. Ses., Sup. No. 16, en 54, Doc. ONU A/6316 (1967) Art. 25, adoptado 19 de diciembre de 1966, con vigencia desde el 23 de marzo de 1976.

4. Los artículos pertinentes de la Declaración Americana estipulan:

Artículo XX. Toda persona que tenga capacidad legal tendrá derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o a través de sus representantes, y a participar en elecciones populares, que será mediante voto secreto, y serán honestas, periódicas y libres.

Artículo XXXII. Es la obligación de toda persona votar en las elecciones populares del país del cual es ciudadano, cuando está legalmente capacitado para hacerlo.

Artículo XXXIV. Es asimismo su obligación ocupar cualquier cargo público al que se lo hubiere elegido por voto popular en el estado del que sea ciudadano.

Artículo XXXVIII. Es la obligación de toda persona abstenerse de participar en actividades políticas que, de acuerdo con la ley, se reservan exclusivamente a los ciudadanos del estado en el que dicha persona es un extranjero.

Acta Final de la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, Bogotá, Colombia, en 38 (PU 1948).

5. El Artículo 23 de la Convención Americana estipula:

(1) Todo ciudadano disfrutará los siguientes derechos y oportunidades;

(a) Participar en la conducción de los asuntos públicos, directamente o a través de representantes libremente escogidos;

(b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas genuinas que serán mediante sufragio universal y equitativo y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y

(c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, al servicio público de su país.

(2) La ley puede regular el ejercicio de los derechos y oportunidades mencionados en el párrafo precedente solamente en base a la edad, nacionalidad, residencia, idioma, educación, capacidad civil y mental, o sentencia pronunciada por un tribunal competente en procedimientos criminales.

0. E. A. S. t. No. 1, p. 1 OEA Doc. Fi. OEA/Ser. L/V/II. 23 Doc. Re. 2. Art. 23 firmado 22 de noviembre de 1969, con vigencia desde 18 de julio de 1978.

6. El Artículo 3 de la Convención Europea declara en su parte pertinente:

Las Altas Partes Contratantes se comprometen a celebrar elecciones libres a intervalos prudenciales mediante voto secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección de la legislatura.

213 ONU TCOR 262, Protocolo Adicional Art. 3 firmado 20 de marzo de 1950 con vigencia 19 de Mayo 1964.

7. Artículo 13 de la Carta Africana expone:

1. Cada ciudadano tiene derecho de participar en el gobierno de su país tanto directamente como por medio de representantes elegidos de acuerdo con los provisiones de la ley.

2. Cada ciudadano tiene derecho de acceso igualitario al servicio público de su país.

O.A.U. CAB/Leg:67/3 Rev. 51, Art. 13, adoptado 27 de Junio de 1991 Carta Africana.

8. Además de preparar el borrador inicial del Pacto Internacional, la Comisión de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos ha solicitado también estudios sobre diversos aspectos de los derechos políticos reconocidos por el Pacto Internacional. Actualmente, se está preparando un estudio para la Comisión acerca del "derecho a la participación popular en sus diversas formas... como factor importante en la plena realización de todos los derechos humanos." ONU Doc. E/CN.4/1984/12 (1984).

9. Massera v. Uruguay, (R.1 /5) HRC 34.124.

10. Dinamarca, Noruega, Suecia y Los Países Bajos v. Grecia, Informe (33213/67; 3344/67).

11. Informe Anual de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, 1982-1983, OEA/Ser. L/V/II.61/doc. 22/Rev. 24-28, et al; Reporte Final sobre casos de México 9768, 9780, 9828, OEA/Sec. L/V/II77, Doc.7, Rev. 1990.

12. Unión Interparlamentaria, Decisión sobre Criterios para Elecciones Imparciales y Libres, adoptados por unanimidad el 26 de marzo de 1994, 154 Ses., París.

13. Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE, 129 ILM 1305 (1990).

14. Evaluating Elections: Basic Principles and Issues. National Democratic Institute for International Affairs (8 de marzo de 1994).

15. Declaración Universal, previa nota 3, Art. 21 (énfasis añadido).

16. *Id.* Art. 21(3).

17. *Id.* Art. 25(b). Declaración de la UIP, previa nota 13, Art. 2(7).

18. Declaración Universal, previa nota 3, Art. 19.

19. Declaración de la UIP, previa nota 13, Art. 4(3).

20. Declaración UIP, previa nota 13, Art. 3(3).

21. Informe NDI, previa nota 15 (énfasis agregado).

22. Declaración UIP, previa nota 13, Art. 4(2).

23. *Id.* Art. 3(8).

24. Pacto Internacional, previa nota 4, Art. 2(1)

25. Informe NDI, previa nota 15, p. 7.

26. Documento de Copenhague, previa nota 14, Art. 7.7.

27. Declaración de la UIP, previa nota 13, Art. 4(8).

28. *Id.* Art. 4(7).

29. *Id.* Art. 4(6).

30. Documento de Copenhague, previa nota 14, Art. 4(8).

31. Declaración de la UIP, previa nota 13, Artículo 4(8).

32. Informe NDI, previa nota 15, p.4.
33. Directrices para la observación neutral de elecciones en Nigeria, National Democratic Institute for International Affairs, Febrero de 1993 (énfasis agregado).
34. Reference Guide for Election Observers. Elections Canada, 4 de marzo de 1994.
35. *Id.* (énfasis agregado).
36. Informe NDI, previa nota 15, p. 9.
37. *Id.*
38. 26 Am. Jur. 2nd Elections § (2d. Ed., 1966). Buonanno v. DiStefano, 430 A.2d 765, 770 (R.I. 1980), Oncken v. Ewing, 8 A.2d 402, 403 (Penn. 1939).
39. United States v. City of Houston, 800 F. Supp. 504, 506 (S.D. Tex. 1992); Buonanno, 430 A.2d, 765, 770, Oncken, 8 A.2d 402, 403. Navedo v. Acevedo, 752 F.Supp. 523, 528, 530 (D.P.R. 1990), 26 Am. Jr. 2d Elections, Sec. 277.
40. Navedo, 752 F. Supp. 523, 530.
41. *Id.*, In Re Application of Bonsanto, 409 A.2d 290, 292 (N.J. App. Div. 1979).
42. Lopez v. Holleman, 69 So.2d 903, 910 (Miss. 1954);
43. Informe NDI, previa nota 15.
44. Mike Zielinski, Salvadoran Elections Bring Technical Democracy, 49 Covert Action Quarterly 49, 50 (1994), David Scanlan, El Salvador's Dilemma, The Ottawa Citizen, 4 de mayo 1994, p. A13, Salvadorans Vote as Leftists Feel Cheated, N.Y. Times, 25 de abril de 1994, p. A9.
45. Declaración de rueda de prensa de la Representante Federal EE.UU., Nydia M. Velázquez (D. N.Y.), 23 de marzo de 1994 (énfasis agregado).
46. M. Suzman y M. Holman, Polling Complaints Cast Shadow Over South African Election, Financial Times, 29 de abril de 1994.

47. M. Holman y M. Suzman, South Africa Extends Voting to Fourth Day, Financial Times, 29 de abril de 1994.
48. K.B. Noble, South African Voting Ends and Most Judge It a fair, N.Y. Times, 30 de abril de 1994.
49. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1994) ("COFIPE").
50. COFIPE, Art. 76 (1994).
51. IFE, "Enmiendas Hechas a la Composición de los Organos Directivos del IFE," 1994, Apéndice B.
52. COFIPE, Art. 102 (1994).
53. COFIPE, Art. 113 (1994).
54. Estatuto del Servicio Profesional Electoral, Títulos 1-9 (1992), autorizado por COFIPE, Libro 4, Tít. 2, Cap. 2 (1990).
55. COFIPE, Art. 198.2 (1994).
56. COFIPE, Art. 5 (1994) y IFE, "Acuerdo de Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores durante la jornada electoral federal de 1994," Apéndice B.
57. COFIPE, Art. 82.2 (1994).
58. IFE, "El Proceso Electoral de 1994: Segunda Sesión Ordinaria del Consejo General," Apéndice B.
59. Decisión del Consejo General del IFE, autorizado por COFIPE, Art. 193 (1994).
60. Se creó un personaje de tira cómica, "Don Justo", como portavoz de los cambios electorales.
61. Entrevista telefónica con Manuel Carrillo Poblano, IFE, Asuntos Internacionales, México, D.F., 10 de agosto de 1994.
62. COFIPE, Art. 182-A, (4)(a)-(c) (1994); COFIPE, Art. 81.1(m) (1994).

63. Este monto equivale a N\$ 134,460,156. IFE, "Límites de Gastos de Campaña para las Elecciones Federales," 1994, Apéndice B.
64. *Id.*
65. COFIPE, Art. 49 (1994).
66. IFE, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, "Funcionamiento del Sistema de Partidos Políticos en México," 1992, Apéndice B.
67. COFIPE, Art. 66 (1994).
68. IFE, "Financial Regulations for Political Parties," Apéndice B.
69. COFIPE, Art. 41-48 (1994).
70. COFIPE, Art. 44 (1994).
71. Paul B. Carroll, "Mexican Opposition Candidato Seeks to Keep Momentum Gained in Debate", Wall St. J., 12 de julio de 1994.
72. Address of Jorge Carpizo Before the General Council of the IFE ("Informe Carpizo"), June 3, 1994, Apéndice B.
73. COFIPE, Art. 192.2-192.3 (1994).
74. IFE, "Proceso Electoral Federal de 1994: Acuerdos y Resoluciones Aprobados por el Consejo General en su Cuarta Sesión Ordinaria", 13 de abril de 1994, Apéndice B.
75. COFIPE, Art. 194(1)(a) (1994).
76. COFIPE, Art. 220.1 (1994).
77. COFIPE, Art. 164 (1994) y "Seguridad de la Credencial, Esquema de la Credencial para Votar," Apéndice B.
78. IFE, "El Padrón Electoral Mexicano Para 1994," 1994.
79. IFE, Consejo General, 2da. Sesión Ordinaria, Apéndice B.
80. COFIPE, Art. 205 (1994).
81. Una cabina de votación de muestra fue examinada por los autores en las oficinas del IFE. La cabina asegura la privacidad sustancialmente. Entrevista con el Servicio Técnico del IFE, México, D.F., 2 de agosto de 1994.



**82.** Según los funcionarios del IFE, las ranuras para la inserción de boletas se han estrechado para evitar que se introduzcan varias boletas de una sola vez.

**83.** COFIPE, Art. 218.4(b) (1994).

**84.** COFIPE, Art. 218.4(a) (1994).

**85.** COFIPE, Art. 209 (1994).

**86.** COFIPE, Art. 5, Sec. 3(i)(III) (1994).

**87.** Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, del 28 de febrero de 1994.

**88.** COFIPE, Art. 236.1 (1994).

**89.** Anthony DePalma, "Mexico Tracing Voters by Computer", N.Y. Times, 22 de junio de 1994.

**90.** *Id.*

**91.** Entrevista con Sergio Aguayo, Alianza Cívica, México D.F. 2 de agosto de 1994.

**92.** Const. Mexicana, Art. 41.10; COFIPE, Art. 264 (1990).

**93.** COFIPE, Libro 7 (1994).

**94.** IFE, Consejo General, 2da. Sesión Ordinaria, Apéndice B.

**95.** Código Penal Federal Mexicano, Art. 401-406.

**96.** Const. Mexicana, Art- 56.

**97.** Const. Mexicana, Art. 54, Sec. IV - VI.

**98.** Const. Mexicana, Art. 51-54.

**99.** Const. Mexicana, Art. 60.

**100.** Const. Mexicana, Art. 74.1, Sección 1.

**101.** Const. Mexicana, Art. 83.

**102.** Const. Mexicana, Art. 85.

**103.** Anthony DePalma, Mexican's Dark Motto: In Little We Trust, N.Y. Time, 7 de agosto de 1994.

**104.** La prueba no son las predicciones de encuestas como la del MORI que se basó en una serie de entrevistas callejeras sin

metodología científica en las cinco ciudades mexicanas más grandes, que tradicionalmente han votado en contra del PRI, cuya fuerza ha estado en las zonas rurales y en otros estados.

105. Cynthia Anderson-Barker, "A Case Study of Elections in the State of Michoacán on July 12, 1992,": 16 *Loy. L.A. Int'l & Com. L.J.*, 307, 328-29 (1994).

106. "IFE, México y su Proceso Electoral" (panfleto), "Principales Aspectos de la Construcción del Padrón Electoral 1994," 21 de junio de 1994, p. 2, IFE, "El Padrón Electoral Mexicano Para 1994," p.6.

107. José Angel Gurría, "Q & A". *The San Diego Union Tribune*, Mayo 29 de 1994.

108. Anthony DePalma, *Mexico Tracking Voters by Computer*, *N.Y. Times*, 22 de junio de 1994.

109. Entrevista con Bernardo Minkow, Director General de McKinsey & Co. México (2 de agosto de 1994).

110. Mireya Cuéllar y Néstor Martínez, Carpizo: riesgos, más cambios electorales, *La Jornada*, 19 de junio de 1994, en 1, 18.

111. Entrevistas con el servicio técnico del IFE, previa nota 81.

112. *Id.*

113. Mireya Cuéllar y Néstor Martínez, previa nota 110.

114. Gerardo Albarrá de Alba, "Zabludovsky pone a 24 Horas al Servicio de la promoción acelerada" de la imagen de Zedillo,

115. Entrevista con Sergio Aguayo, Alianza Cívica, México, D.F., 2 de agosto de 1994.

116. Informe Carpizo, previa nota 72.

117. Un informe recién del Center for Media & Public Affairs en Washington, D.C. descubrió que durante un periodo fijo antes de los elecciones presidenciales en 1992, el Presidente Bush recibió 66 minutos de las horas más suscritas, Clinton recibió 55 minutos y Perot recibió 23 minutos.

118. Shawn M. Wade, "Electoral Competition in the Mexican Media: A Case Study of the Election for Governor in the State of Michoacán," 307 *Loy. L.A., Int'l & Com. L.J.* 351, 362-64 (1994).

119. Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), *Contra la pobreza: Por una estrategia de política social* 14 (1993).

120. *Id.*, Informe Carpizo, previa nota 72.

121. *Id.*

122. Tim golden, "Torn by Change, Mexican Party Fights On," *N.Y. Times*, 12 de agosto de 1994, p. A 1, 6.

123. Código Penal Federal Mexicano, Art. 401-409.

124. COFIPE, Art. 73 (1994).

125. Informe Carpizo, previa nota 72.

126. "Campaign spending limits for Federal Elections," 1994, Apéndice B.

127. Q & A, previa nota 107.

128. *Id.*

129. Código Federal Penal Mexicano, Art. 402-404 (1994).

130. Confirmaron esta evaluación los observadores internacionales y miembros del PAN.

131. Informe Carpizo, previa nota 72.

132. Shasta Darlington, "140 Electoral Crimes Reportad in Two Weeks," 2 de agosto de 1994, p.2.

133. Const. Mexicana, Art. 34-35.

134. Anthony DePalma, "Mexican's Dark Motto: In Little We Trust," *N.Y. Times*, 7 de agosto de 1994, en E6; Dianne, Solis, "Weakened Giant: Calls for Reform Check Mexico's Mighty PRI as Elections Loom," *Wall St. J.*, July 13, 1994, en A 1.

135. IFE, "Proceso Electoral Federal de 1994: Acuerdos y Resoluciones Aprobados por el Consejo General en su Cuarta Sesión Ordinaria," Abril 13, 1994, Apéndice B en 6-7.

**136.** Véase Mireya Cuéllar, "McKinsey: el padrón, 97.42% consistente," *La Jornada*. 9 de julio de 1994, en 1.

**137.** COFIPE, Art. 194. 1(a) 1994.

**138.** IFE, "Acuerdos y Resoluciones del Consejo General," Apéndice B en 2.

**139.** COFIPE, Art. 4.2 (1994) ("El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible").

**140.** COFIPE, Art. 208. 1 (i) (1994). Dos representantes de Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison examinaron una mampara electoral real, y comprobaron que su diseño creaba una privacidad considerable para el elector. Entrevista con el Personal Técnico del IFE, México, D.F., 2 de agosto de 1994.

**141.** Véase COFIPE, Artículo 210.1 (1994).

**142.** Const. Mexicana, Art. 9, 35 (1994).

**143.** COFIPE, Art. 4-5.

**144.** Const. Mexicana, Art. 35.

**145.** Const. Mexicana, Art. 55, 58, 82.

**146.** Const. Mexicana, Art. 9.

**147.** Para calificarse para la inclusión en la boleta, un partido deberá contar, entre otros requisitos, como mínimo 3,000 miembros en por lo menos la mitad de los estados (16 estados) ó 300 miembros en cada uno de 150 distritos uninominales con mayoría electoral (la mitad de los 300 distritos de mayoría electoral). En ningún caso podrá un partido registrado tener menos de 65,000 miembros. COFIPE, Art. 24 (1994). Los partidos no oficiales podrán participar utilizando el espacio reservado en las boletas para escribir los nombres de los candidatos. COFIPE, Art. 205.2(i) (1994).

El registro de un partido nacional dependerá de que tenga el nivel mínimo de apoyo nacional del 1.5%. Una vez que el partido reciba ese nivel de apoyo, reunirá las condiciones para recibir financiamiento

y apoyo federales. COFIPE, Art. 35. 1. Un partido perderá su registro oficial solamente si no logra obtener el 1.5% del voto nacional, como mínimo, en dos elecciones consecutivas. COFIPE, Art. 35.2 (1994).

**148.** La educación pública y el fomento de la vida democrática es uno de los objetivos principales del IFE. COFIPE, Art. 69.1(a), (g) (1994).

**149.** El COFIPE otorga a los partidos políticos tiempo gratuito de radio y televisión para sus campañas e informaciones partidarias. COFIPE, Art. 42-48 (1994). También les otorga fondos federales para actividades de campaña que informen a los electores. COFIPE, Art. 49.7(d) (1994).

**150.** Como se analiza en la Parte IV, la prensa y las estaciones de radio ofrecen a los electores una información electoral bien equilibrada y valiosa. Los informes televisivos se están haciendo más equilibrados.

**151.** COFIPE, Art. 74.6 (1994) (representantes de partidos en el Consejo General); COFIPE, Art. 102 (1994) (representantes de partidos en consejos estatales); COFIPE, Art. 113 (1994) (consejos distritales).

**152.** COFIPE, Art. 198 (1994).

**153.** COFIPE, Art. 68-172 (1994).

**154.** COFIPE, Art. 73-74 (1993).

**155.** El gobierno ha invertido casi mil millones de dólares en el nuevo sistema electoral. Dianne Solis, "Mexico Tries to Ensure Fraud-free Vote as Credibility Becomes Election Issue," Wall St. J. July 20, 1994, en A5.

**156.** IFE, "El Proceso Electoral Federal de 1994: Segunda Sesión Ordinaria del Consejo General," 28 de febrero de 1994, Apéndice B, en 8.

**157.** Código Penal Federal Mexicano, Art. 401-406 (1994).

158. Estatuto del Servicio Profesional Electoral, Art. 4 (1992) incluido en el Apéndice B.
159. COFIPE, Art. 77 (1994); Const. Mexicana, Art. 41 (1994).
160. Tribunal Federal Electoral, "Información General", en 18-19 (1994).
161. COFIPE, Art. 264.2 (1994)
162. Const. Mexicana, Art. 34-35.
163. COFIPE, Art. 74.6, 102, 113 (1994)
164. COFIPE, Art. 198 (1994).
165. Const. Mexicana, Art. 9.
166. DePalma, *supra* Nota 2; Jerry Hagstrom "Mexican Revolution," National Journal, 23 de julio de 1994, en 1738.
167. COFIPE, Art. 49 (1994).
168. Entrevista telefónica con Manuel Carrillo Poblano, IFE, Asuntos Internacionales, 9 de agosto de 1994. Shasta Darlington, "140 Electoral Crimes Reportad in Two Weeks," The News (Mexico, D.F.) 2 de agosto de 1994.
169. Análisis en Parte IV, previa.
170. COFIPE, Art. 41-48 (1994).
171. Análisis en Parte IV, previa.
172. Entrevista telefónica con Manuel Carrillo Poblano, IFE, Asuntos Internacionales, México, D.F., 9 de agosto de 1994.
173. *Id.*
174. *Id.*
175. Estos observadores representan un grupo diverso de organizaciones mexicanas a nivel nacional y local. Están organizados bajo el grupo general coordinador, Alianza Cívica. Entrevista con Sergio Aguado, Alianza Cívica, México, D.F., 2 de agosto de 1994.
176. COFIPE, Art. 236 (1994).

177. Anthony DePalma, "Mexico Tacking Voters by Computer," N.Y. Times June 22, 1994.
178. Const. Mexicana, Art. 41; COFIPE, Art. 5.3 (1994).
179. Charla de Carpizo, previa nota 72.
180. COFIPE, Art. 209 (1994).
181. COFIPE, Art. 209 (1994).
182. Previa nota 79. Entrevista telefónica con Manuel Carrillo Poblano, IFE, Asuntos Internacionales, 9 de agosto de 1994.
183. IFE, "Guía didáctica para el curso a ciudadanos seleccionados por sorteo," *pássim* (1994).
184. COFIPE Art. 5.3; IFE, "Guía didáctica para el curso a ciudadanos seleccionados por sorteo," *pássim* (1994).
185. COFIPE, Art. 238 (1994).
186. COFIPE; Art. 243-44 (1994).
187. Const. Mexicana, Art. 60.
188. COFIPE, Art. 220 (1994).
189. Entrevista con José Angel Gurriá, PRI Secretaría para Asuntos Internacionales, México, D.F. 2 de agosto de 1994.
190. Entrevista con Carlos Almada, Director del Registro Federal Electoral, México, D.F. 2 de agosto de 1994.
191. Código Penal Federal de México, Art. 403 (1994);
192. COFIPE, Art. 220 (1994).
193. DePalma, "Mexicans' Dark Motto: In Little We Trust", N.Y. Times, agosto 7, 1994, y E6.



Dirección General  
1994

