



## **Informe de la Segunda Delegación Pre-Electoral a las Elecciones Mexicanas del 2000.**

(México, D. F., 9 de Junio, 2000)

### **I. INTRODUCCIÓN**

La presente es una declaración que ofrece la delegación internacional organizada por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI). La delegación estuvo en México del 4 al 9 de junio. Además de esta visita pre-electoral, el NDI envió una primera delegación que estuvo en el país en mayo del 2000 y organizará otra para observar la jornada electoral del 2 de julio. Asimismo, el NDI mantendrá una presencia permanente en la ciudad de México hasta mediados de julio para observar el proceso electoral hasta su conclusión.

Desde 1991 el NDI ha estado trabajando en México con grupos de la sociedad civil en temas electorales, y apoyándolos para la observación de elecciones y reforma electoral. En 1994, el NDI y el Instituto Internacional Republicano enviaron una delegación internacional conjunta para observar las elecciones presidenciales. Actualmente el NDI colabora con los tres partidos políticos más grandes de México (Partido Revolucionario Institucional - PRI, Partido de Acción Nacional - PAN, y el Partido de la Revolución Democrática - PRD) en un programa de fortalecimiento legislativo y en otro -- regional -- de capacitación de líderes jóvenes.

El NDI es una organización no gubernamental estadounidense, cuya misión es promover la democracia en todo el mundo. Desde su fundación en 1983 ha implementado programas imparciales de observación electoral en más de 50 países. Los objetivos de esta delegación para las elecciones del 2 de julio en México son: demostrar el apoyo de la comunidad internacional a un proceso democrático, analizar la evolución del entorno político, evaluar el estado actual de los preparativos para las elecciones, ofrecer informes imparciales de sus observaciones y, en espera de su informe final, sólo hará declaraciones preliminares. El NDI no pretende interferir en el proceso electoral y desea dejar constancia de que, a fin de cuentas, será el pueblo de México quien determinará la legitimidad de las elecciones y del gobierno resultante.

México se encuentra en una importante coyuntura de su historia política. Por primera vez en 70 años, los votantes podrán hacerlo en elecciones en que se ignora quien va a ganar la presidencia de la República. Las encuestas de opinión pública demuestran que la competencia es extremadamente cerrada entre los candidatos Francisco Labastida, del oficialista Partido Revolucionario Institucional, y Vicente Fox, de la Alianza por el Cambio-PAN. Estos avances en materia electoral parecen reflejar las aperturas

económicas y políticas que han sucedido en México recientemente. En contraste con anteriores elecciones presidenciales, las reformas electorales han dado a los políticos actuales confianza en que las autoridades del Instituto Federal Electoral (IFE) tienen el compromiso y la capacidad de administrar elecciones democráticas. Los medios de comunicación, por su parte, han dado una cobertura informativa más equilibrada de las actividades proselitistas de los candidatos. El PRI, igualmente, ha adoptado un proceso de selección democrático de su candidato presidencial.

Desafortunadamente, existe una amplia percepción de que esta competencia electoral tan cerrada ha revivido algunas viejas prácticas electorales, especialmente por parte del partido oficial. Según fuentes independientes u opositoras, se han manipulado programas federales de asistencia social, tales como PROGRESA y PROCAMPO, para influenciar ilegalmente a los votantes. Desde la primera misión del NDI realizada en Mayo, el IFE, el diario Reforma y la Academia Mexicana de Derechos Humanos han reportado también un notable sesgo en la cobertura informativa a favor del mismo partido.

Estos hechos constituyen una amenaza para los avances significativos que, hasta la fecha, han impulsado la legitimidad del proceso democrático. La experiencia internacional demuestra que a menudo es necesario que el gobierno tome medidas extraordinarias para generar confianza en la autenticidad del proceso político-electoral. En esas circunstancias, los gobiernos tienen que hacer mucho más que el mínimo necesario requerido para elecciones democráticas. Esta lección parece poder aplicarse en México.

La delegación ha quedado impresionada por la confianza general expresada en la capacidad del IFE para administrar elecciones transparentes y confiables. Sin embargo, esta confianza no se ha extendido a las autoridades del nivel estatal y distrital. Aunque ya no es posible efectuar cambios antes de la elección, estas autoridades deberían considerar la implementación de las reformas que le han dado al IFE la credibilidad de que disfruta actualmente, tales como una independencia completa de gobierno y autoridades estatales y locales, así como un consejo directivo y un personal profesional no partidario.

Las organizaciones de observación no partidarias como Alianza Cívica, COPARMEX y la Academia Mexicana de los Derechos Humanos han hecho contribuciones determinantes al proceso electoral, particularmente en esta etapa pre-electoral. Estas organizaciones también jugarán un papel importante el día de las elecciones por la vía del monitoreo de las mismas y por la organización de "conteos rápidos" que permitirán una verificación independiente de los resultados.

En cuanto al tema del financiamiento de las campañas, el IFE ha solicitado informes parciales a los partidos políticos. Este es un avance importante para garantizar su transparencia. En el futuro, los partidos podrían considerar estas mismas medidas durante sus elecciones internas.

La delegación recibió denuncias de que los partidos que gobiernan a nivel local y estatal han utilizado recursos públicos para beneficio de sus candidatos. Estas prácticas

violan la legislación mexicana y debilitan la confianza del público en el proceso electoral. Los denunciantes dijeron sentirse decepcionados porque una de las instituciones establecidas para enfrentar estos abusos, la Fiscalía Especial Para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), carece de voluntad política y es ineficiente. Para futuras elecciones, sin embargo, se necesitan reformas que definan mejor los delitos electorales. Adicionalmente, se debería incrementar su presupuesto y su personal, así como asegurar su total autonomía a efecto de potenciar su capacidad operativa y su consecuente credibilidad.

### III. La delegación y su Trabajo

La delegación sostuvo una serie de reuniones con el Instituto Federal Electoral (IFE) y dirigentes mexicanos de los sectores empresariales, de comunicaciones, civiles y de partidos políticos. Esta delegación incluyó expertos electorales y dirigentes políticos de cuatro países: el Dr. Félix Ulloa, ex Magistrado del Tribunal Superior Electoral de El Salvador; el Lic. Fausto Rosario, periodista de la República Dominicana y Director de Comunicaciones de la organización cívica Participación Ciudadana; el Dr. Ángel Vivas, Representante Residente del NDI en México y ex congresista Venezolano; el Dr. Gerardo Le Chevallier, ex Viceministro salvadoreño y Director del NDI para Latinoamérica y el Caribe; el Lic. Matt Dippell, Subdirector del NDI para Latinoamérica y el Caribe; así como Katy Mudge y Anya McMurray, Directora y Subdirectora del Programa de México.

Una evaluación completa y correcta de cualquier elección debe tomar en cuenta todos los aspectos del proceso electoral, incluyendo el marco legal, el periodo pre-electoral, los procesos de votación y conteo, y el periodo post-electoral -- en el cual las quejas y controversias electorales se procesan y se forma el nuevo gobierno.

El periodo pre-electoral es particularmente importante para estas elecciones, porque, como ha sido mencionado, las preocupaciones principales tienen que ver con problemas que se presentan en este periodo, como son el uso ilegal de recursos gubernamentales o la cobertura noticiosa sesgada.

Se le encomendaron varias tareas a la delegación: 1) analizar el marco jurídico de las elecciones y el entorno de la campaña electoral, a la luz de la legislación mexicana y de normas internacionales; 2) revisar el nivel de preparación de la administración electoral; 3) estimar en qué medida se informa a los votantes potenciales sobre el proceso electoral y los candidatos, para que puedan tomar una decisión documentada; y 4) evaluar hasta qué punto se sienten libres los electores para ejercer su voluntad, y cuánta confianza tienen de que el proceso respetará exactamente la voluntad del electorado.

### IV Observaciones y Recomendaciones

Con estos factores en mente y con el espíritu de cooperación internacional, la delegación ofrece respetuosamente las siguientes recomendaciones, por creer que pueden promover la confianza y la participación en las elecciones.

## **1. Administración electoral**

La delegación quedó impresionada por la confianza generalizada que los partidos políticos, los grupos de la sociedad civil, los periodistas y otros sectores de la comunidad expresaron en la capacidad del Instituto Federal Electoral (IFE) para organizar elecciones democráticas. El IFE fue ampliamente evaluado como una organización no partidaria, capaz, empeñada en la administración de elecciones justas y transparentes. Reformas electorales claves, incluyendo la separación del IFE del Ministerio del Interior y un Consejo Directivo no partidario, han ayudado al IFE a convertirse en una organización autónoma y respetada.

Sin embargo, la confianza de que disfruta el IFE a nivel nacional no se extiende a todas las autoridades electorales de nivel estatal y distrital. La legislación federal electoral y el IFE no están por encima de la legislación estatal ni de sus autoridades. Para resolver este problema, deberían implementarse las mismas reformas que le han dado al IFE su credibilidad. Estas podrían incluir: 1) darle a estas entidades independencia de los gobiernos locales y estatales, 2) la selección de consejos directivos y personal no partidario, 3) aumentar su relación con el IFE, 4) asegurarse que los representantes de los partidos políticos y de los grupos de observación -- nacionales e internacionales -- puedan monitorear libremente las actividades de dichas autoridades.

## **2. Persecución de las violaciones a la Ley Electoral**

Las reformas electorales establecidas en 1994 crearon la Fiscalía Especial para la Atención a los Delitos Electorales (FEPADE). Aunque en un comienzo se pensó que la FEPADE podría perseguir eficazmente las violaciones de la Ley Electoral, esta delegación constató una decepción generalizada por la incapacidad de la FEPADE para combatir la compra y coacción del voto. Este vacío institucional creado por la incapacidad de la FEPADE obligó a que se creara la "COMISIÓN ESPECIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ENCARGADA DE VIGILAR QUE NO SE DESVIEN RECURSOS PÚBLICOS FEDERALES EN EL PROCESO ELECTORAL DEL AÑO 2000".

Con el propósito de acelerar y aumentar la capacidad de castigo contra acciones de compra y coacción del voto, esta delegación recomienda que a corto plazo el personal y los recursos de la FEPADE sean incrementados. La FEPADE también debería realizar campañas de divulgación sobre su papel y establecer oficinas a nivel distrital y estatal. Después de estas elecciones debería pensarse la posibilidad de aumentar la autonomía de la FEPADE por la vía de separarlo totalmente del gobierno federal. La FEPADE también podría beneficiarse de reformas legales que definan mejor lo que constituye un delito electoral. Esta falta de especificidad compromete, según las informaciones recibidas, la habilidad de la FEPADE para investigar y perseguir las violaciones.

## **3. Financiamiento de los partidos políticos**

México ha tomado medidas muy importantes para garantizar la equidad de oportunidades de los distintos partidos políticos por la vía de su financiamiento y del de

sus campañas. Este apoyo financiero ha reducido las inequidades que afectaban tradicionalmente la confianza en el proceso electoral. Sin embargo, vacíos en las regulaciones financieras permiten que se pueda violar la letra y el espíritu de la ley. El IFE ha solicitado a los partidos información regular sobre sus gastos de campaña durante el periodo electoral. Esta medida permitirá enfrentar con prontitud dichas violaciones antes de que éstas se conviertan en ventajas injustas para quienes las cometan. Estas mismas regulaciones para las elecciones nacionales podrían aplicarse durante las elecciones internas o primarias.

#### **4. Observadores Nacionales**

Los grupos de observación electoral mexicanos como Alianza Cívica, COPARMEX y la Academia Mexicana de Derechos Humanos, entre otros, están jugando un papel determinante en la vigilancia del proceso electoral y en el incremento de la confianza del público en las elecciones. Estas organizaciones están actuando con independencia e imparcialidad, principios que garantizan la eficacia y la credibilidad de sus esfuerzos. El trabajo de estas organizaciones durante el periodo preelectoral ha sido particularmente importante para resaltar problemas que pueden afectar estas elecciones. Estos grupos continuarán jugando un papel preponderante el día de las elecciones con la organización de redes de miles de observadores voluntarios y con la elaboración de “conteos rápidos” que permitirán una confirmación independiente de los resultados electorales.

#### **5. Representantes de los Partidos Políticos en las Casillas**

Los partidos políticos están reclutando y capacitando a sus representantes para desplegarlos en las diferentes casillas alrededor del país el día de las elecciones. Gracias a su “defensa del voto”, los partidos podrán aumentar la confianza en el proceso electoral y ayudar a confirmar los resultados oficiales. Pero los partidos han expresado su preocupación sobre el despliegue de los representantes de casillas en áreas del país donde no hay seguridad personal. Todos los esfuerzos posibles deberían hacerse por las agencias encargadas del mantenimiento del orden, el IFE, los observadores nacionales e internacionales, y grupos religiosos para darle el apoyo necesario a los representantes partidarios en esas zonas. Los partidos políticos también pueden considerar la opción de suscribir un código de conducta y organizar conjuntamente la capacitación para facilitar la cooperación de sus representantes.

#### **6. Uso de los recursos del Estado para beneficio electoral**

En una democracia los recursos del Estado deberían ser utilizados únicamente para beneficio de todos los ciudadanos y no para beneficio de un partido político en particular. Esta delegación recibió denuncias de que los tres partidos políticos que tienen funciones de gobierno utilizan recursos públicos para beneficio de sus candidatos y sus campañas. Estas prácticas -- que incluyen el uso de vehículos y oficinas gubernamentales para actividades partidarias -- violan la legislación mexicana y debilitan la confianza del público en el proceso electoral. La naturaleza altamente competitiva de esta contienda,

combinada con el impacto que estas malas costumbres pueden tener sobre el resultado de las elecciones, es particularmente preocupante.

Según los reportes recibidos, dirigentes del PRI han declarado abiertamente que los programas de desarrollo social y de apoyo a la agricultura están diseñados para influenciar a los votantes a favor del partido oficial. Un ex funcionario del gobierno fue citado recientemente: "Los programas federales como PROGRESA, Alianza para el Campo y el presupuesto del ramo 33 son recursos y programas de gobiernos priistas, y los vamos a utilizar para ganar la presidencia". Posteriormente rectificó sus declaraciones y aclaró que estas prácticas eran permisibles mientras se hicieran "de acuerdo con la ley". Sin embargo este y otros anuncios han creado la ansiedad de que prácticas no democráticas que se acostumbraron en épocas pasadas pueden resurgir en los días que quedan antes de la elección.

Una encuesta reciente encargada por Alianza Cívica y el Dallas Morning News mostró que el 47% de aquellos ciudadanos que reciben asistencia federal creen que estos programas de apoyo cesarían si el PRI pierde las elecciones. La campaña diseñada por el IFE para recordar a los ciudadanos que "su voto es secreto" es un instrumento importante para educar a los ciudadanos con relación a estos temas y para prevenir abusos en materia electoral. Tal y como se plasmó en el primer informe del NDI, es lamentable que la transmisión de esta campaña de educación cívica fuera retrasada por varios meses.

Esta delegación reconoce que existen beneficios naturales para aquellos partidos o candidatos que compiten por su reelección, y que dichos beneficios se dan en cualquier país. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en circunstancias extraordinarias el gobierno tiene la responsabilidad de hacer esfuerzos excepcionales. Consecuentemente, es conveniente suspender inmediatamente la inauguración de obras públicas así como la transmisión de propaganda celebrando los programas de gobierno. Esta suspensión debería entrar en efecto para lo que resta de la campaña, y ayudaría al público mexicano a distinguir entre las actividades del Estado y los esfuerzos de reelección del partido oficial.

## **7. Cobertura informativa**

La cobertura informativa de los candidatos y partidos es ahora más abierta, independiente y balanceada que en el pasado, sobre todo si se compara esta cobertura con la que se dio en las elecciones presidenciales de 1988 y 1994. A pesar de estos avances, la cobertura informativa es aún insuficiente como para satisfacer criterios de equidad. La misión previa del NDI ya había destacado el problema del sesgo informativo desde mayo.

Desafortunadamente, esta situación no ha mejorado lo suficiente. El IFE ha informado que las radios y las televisoras han dedicado 50% de su cobertura informativa al PRI durante el periodo del 12 de marzo al 8 de abril. Esto representa un incremento de más de 20 puntos con relación al periodo previo, con lo que el candidato del PRI totaliza más cobertura que los demás candidatos juntos. En el periodo del 9 de abril al 6 de mayo dicha cobertura bajó a un 40% del total, o sea 15 puntos más que el candidato de la Alianza por el Cambio-PAN y 22 puntos más que el candidato de la Alianza por México. Dada esta inequidad, debería hacerse un esfuerzo concertado para que los medios le

brinden un acceso balanceado y oportuno a todos los candidatos en lo que resta de campaña.

#### **8. Reconocimiento del NDI**

Esta delegación reconoce y agradece especialmente la hospitalidad que le ofrecieron en México los representantes del IFE, del gobierno, de los medios de comunicación, de los partidos políticos, de la comunidad empresarial y de las organizaciones de la sociedad civil. No hubiera podido realizar su trabajo sin la generosa cooperación de todos aquellos con quienes se reunió. El NDI también desea dejar constancia de su agradecimiento a todos sus asesores voluntarios, como el doctor Félix Ulloa y el licenciado Fausto Rosario.

El NDI continuará con sus actividades de observación en México, con la presencia permanente de su equipo y una delegación especial para el día de las elecciones federales. En su momento se divulgarán los reportes correspondientes a dichos esfuerzos.