



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD IZTAPALAPA**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**

**GLOBALIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN:**

**LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES  
MEXICANOS (1990-2019)**

**IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS**

**QUE PRESENTA**

**ATHOS GALLAGHAN GUTIÉRREZ GARCÍA**

**Matrícula: 2183800493**

**PARA OPTAR AL GRADO DE**

**MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES**

**(Línea de Concentración en PROCESOS POLÍTICOS)**

**DIRECTOR: DR. VÍCTOR MANUEL ALARCÓN OLGUÍN**

**SINODALES: DR. MARIO FEDERICO BASSOLS RICARDEZ**

**DR. RAUL FIGUEROA ROMERO**

**IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE DE 2020**

*Víctor Manuel Alarcón Olguin*

*Tantas auroras hay, que no han relucido aún.*

*Friedrich Nietzsche*

*Equilibra cada pensamiento con su opuesto, ya que su matrimonio es la destrucción de una  
ilusión.*

*Aleister Crowley*

*Agradecimientos*

*A mi amada madre por su amor y apoyo incondicional*

*A mi mujer por ser mi compañera en este y otros proyectos de la existencia*

*A mi estimado maestro el Dr. Víctor Alarcón por su guía y profesionalismo*

## ÍNDICE

### **Introducción General**

I.	Introducción.....	4
II.	Objetivos .....	11
III.	Preguntas de investigación.....	11
IV.	Planteamiento de hipótesis .....	12
V.	Revisión contextual nacional.....	12
VI.	Revisión de la literatura sobre el objeto de estudio.....	14
	6.1 Revisión de la literatura teórica	
	6.1.1 Democratización. Transición / Extensión democrática	
	6.1.2 Globalización, Sistema Político Internacional y Organismos Internacionales	
	6.2 Literatura referente regional	
	6.3 Estudios del objeto de estudio en el contexto mexicano	
VII.	Marco conceptual .....	22
VIII.	Operacionalización .....	24
IX.	Metodología .....	27
	<b>Capítulo I. La dimensión internacional de la democratización: actores y espacios</b>	
	<i>1.1 Introducción.....</i>	<i>30</i>

1.2 <i>El espacio de la PID en el Continente Americano: el Régimen Democrático Interamericano (RDI)</i> .....	44
1.3 <i>Los actores del Régimen Democrático Interamericano (RDI)</i> .....	52
1.4 <i>Conclusiones</i> .....	57

## **Capítulo II: Tanques de pensamiento y actividades de promoción internacional de la democracia**

2.1 <i>Introducción</i> .....	59
2.2 <i>Fundación internacional para Sistemas Electorales (IFES)</i> .....	60
2.3 <i>Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)</i> .....	62
2.4 <i>Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA)</i> .....	65
2.5 <i>Red de Conocimientos Electorales ACE</i> .....	67
2.6 <i>Centro Carter</i> .....	69
2.7 <i>Centro de Asistencia y Promoción Electoral (CAPEL)</i> .....	72
2.8 <i>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</i> .....	75
2.9 <i>Organización de Estados Americanos (OEA)</i> .....	77
2.10 <i>Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral</i> .	79
2.11 <i>Actividades de cooperación con los Organismos Electorales Mexicanos</i> .....	81
2.12 <i>Conclusiones</i> .....	91

### **Capítulo III. Factores exógenos en el diseño de la administración electoral mexicana**

<i>3.1 Introducción.....</i>	<i>97</i>
<i>3.2 Antecedentes: el surgimiento del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral.....</i>	<i>104</i>
<i>3.3. Primera etapa: Evolución del IFE-INE como organismo público autónomo y la transmutación del TRIFE en TEPJF.....</i>	<i>110</i>
<i>3.4 Segunda etapa: la internacionalización de la justicia electoral mexicana después de la reforma de 2007.....</i>	<i>121</i>
<i>3.5 Conclusiones.....</i>	<i>125</i>

### **Capítulo IV. El sistema electoral mexicano y su proyección internacional: consideraciones de los expertos**

<i>4.1 Introducción.....</i>	<i>126</i>
<i>4.2 Interpretación de datos.....</i>	<i>129</i>
<i>4.3 Sumatoria de hallazgos.....</i>	<i>156</i>

**Conclusiones Generales de la Investigación.....160**

**Fuentes consultadas.....166**

#### **Anexo**

*Entrevistas a los expertos.....178*

## I. Introducción

El tema de la democratización sigue siendo recurrente en los centros académicos para explicar el presente de los sistemas políticos en Latinoamérica. A casi tres décadas después de las olas democratizadoras que se presenciaron en Europa del Este y América Latina aún quedan varias interrogantes sobre qué elementos influyeron en las transiciones democráticas, qué alcances tuvieron estos procesos políticos o desde qué punto específico puede rastrearse su inicio o su término.

Cavarozzi considera que las transiciones a la democracia pueden tener distintas modalidades, cada una de estas derivando en una subespecie de democracia con distintas posibilidades de consolidarse (Cavarozzi, 1991: 86). Una de estas modalidades es la *extensión democrática*, en tanto una ampliación de los derechos políticos y de cambios jurídicos e institucionales que los sustentan. En contraposición con las demás modalidades de transición, las extensiones no distinguen un momento formal de cambio de un régimen restringido o semi-autoritario a uno que incorpore a sectores excluidos del juego democrático, o que configure un sistema político poliárquico efectivo dándose la apertura política manejada por las mismas élites políticas. De esta manera, Garretón coincide con Cavarozzi en que las distintas variaciones de transiciones democráticas conllevan a un determinado modelo de democracia (Garretón, 1997: 21).

La extensión democrática supone la existencia de un régimen donde existen instituciones y prácticas políticas con la pretensión de ser democráticas, pero cuya ejecución no termina por serlo. Así, la

transición mexicana fue específicamente una extensión democrática. A pesar de que la organización y calificación electoral estaban en manos del gobierno y éstas siempre favorecieron al partido en el gobierno, existían estas prácticas. En contraposición con el resto de los países de la región latinoamericana que transitaron de dictaduras militares a regímenes democráticos, México se movió desde un régimen semi-autoritario de partido hegemónico que impedía fuese una democracia poliárquica. En palabras de Merino no ha sido transición pactada sino votada, no ha habido ruptura con el régimen anterior. Fue una apertura gradual y continua, más no rompimiento. No ha habido transformación de las reglas del juego sino una recuperación de éstas. Los cambios se han centrado en los sistemas electoral y de partidos. (Merino, 2003: 64)

Dicho régimen fue abriéndose a las fuerzas políticas opositoras desde los años setenta con las reformas político-electorales que garantizaron una mayor representación en el Poder Legislativo. La misma élite política controló la forma en que esta ampliación de las libertades políticas fue dándose, incluyendo las demandas de la sociedad por una apertura democrática. Los momentos de crisis fueron la escisión de un ala del partido dominante y las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, deviniendo en las reformas electorales de la década siguiente y que culminaron en los años noventa con la desconcentración de la organización electoral en el organismo público autónomo como lo fue el Instituto Federal Electoral (IFE) y de la justicia en materia electoral con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Este proceso político en México se reflejó en una ampliación de los derechos político-electoral, garantizados mediante reformas normativas que fundamentaron jurídicamente la creación de las citadas instituciones que salvaguardaran tales derechos. Lo anterior coincide temporalmente con los procesos de transición democrática observados principalmente en América Latina posteriores al fin de la Guerra Fría. Estos procesos de transición sucedieron en la década de los años noventa del siglo XX.

Los procesos de transición democrática en México y Latinoamérica se desarrollaron en el contexto de la globalización, donde la democracia es considerada como la forma de gobierno deseable en la mayoría de los países. Como ejemplo, cito a los 189 países miembros de la Organización de Naciones Unidas que se autoproclaman a sí mismos como democráticos. De esta manera, autores como Huntington o Held denominaron respectivamente a esta tendencia a la democratización como la tercera ola (Huntington, 1994:17) o la globalización de la democracia (Held, 2003:17).

Si bien en los procesos de democratización se aprecian una serie de elementos internos a un país, tales como acuerdos entre las fuerzas políticas, las demandas sociales e incluso reformas constitucionales, en el contexto de la globalización cobran protagonismo factores exógenos como la presión de la comunidad internacional o las relaciones comerciales y financieras. Así, los organismos internacionales que agrupan a distintos Estados promueven la democratización entre sus miembros. Esto se apoya mediante distintos tratados y acuerdos, sustentados ante el derecho internacional y el derecho nacional. A partir

de estos tratados internacionales en materia democrática se abre una nueva dimensión dentro del sistema político internacional, cuyo principal objetivo es la *promoción de la democracia*. Podemos citar como ejemplos de ello la Carta de las Naciones Unidas, la Convención de Varsovia o la Carta Democrática Interamericana.

En esta literatura de las relaciones internacionales observamos que la promoción de la democracia es la dimensión internacional de la democratización, en la cual participan distintos actores tanto estatales como no estatales. Dentro de los primeros, los órganos electorales juegan un papel activo en la promoción de la democracia coincidente con los tratados internacionales en la materia, estableciendo convenios de cooperación técnica, asesoría, misiones de observación electoral, organización de elecciones; e incluso, conformando organismos internacionales compuestos por redes de órganos electorales nacionales.

El INE, conforme a su actividad internacional referente a la democratización internacional, distingue seis tipos de organizaciones las cuales en sus objetivos y ejecución llegan a entre mezclarse. (INE, 2016):

- **Organizaciones de Asesoría y Asistencia Política patrocinadas por partidos.** Ej.: Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales; Instituto Republicano Internacional; Fundación Konrad Adenauer; Fundación Friedrich Naumann.
- **Organismos de Asesoría y Asistencia Electoral no Gubernamentales.** Ej.: Consejo de las Américas; Centro Carter;

Misión de Observación Electoral Colombia Transparencia Internacional; Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

- **Autoridades Electorales Nacionales.** En este caso, el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.
- **Instancias promotoras de la democracia.** Ej.: Fundación Internacional para Sistemas Electorales -IFES-; Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral -IDEA-; Comunidad de Democracias; Instituto Electoral para la Democracia Sustentable en África; Democracia Internacional
- **Asociaciones de autoridades electorales.** Ej.: Unión Interamericana de Organismos Electorales -UNIORE-; Asociación de Oficiales Electorales de Europa -ACEEEO-; Protocolo de Quito; Protocolo de Tikal.
- **Organizaciones Multilaterales.** Ej.: Organización de Naciones Unidas -ONU-; Organización de Estados Americanos -OEA-; Unión Europea; Liga Árabe; Unión Africana; Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR-.

La presente investigación pretende clarificar la relación entre la globalización, la democratización y las instituciones electorales. Se abordará así el caso de México cuyos órganos electorales, resultados de un proceso de transición democrática, adquieren un doble carácter: el primero, como garantes y salvaguardas de la consolidación democrática a nivel interno, y el segundo como promotores de la democracia a nivel externo. Utilizando la clasificación anterior, los

Organismos Electorales Mexicanos (en adelante *OEM*) son miembros de por lo menos cuatro de estas áreas (Autoridades Electorales, Organizaciones Multilaterales, Asociaciones de Autoridades Electorales e Instancias Promotoras de la Democracia).

En su carácter de actores internacionales, los OEM tienen actividades en las distintas regiones del plano internacional, sin embargo, en esta investigación me centraré en analizar su participación en el denominado *Régimen Democrático Interamericano* (en adelante *RDI*), que es definido por Ramis como el marco que engloba a las relaciones entre Estados del continente americano sustentadas en la defensa y promoción de la democracia (Ramis, 2010:7). Así, el RDI es el espacio regional donde los OEM realizan parte de su actividad internacional.

El Estado mexicano ha suscrito diversos tratados promotores de la democracia<sup>1</sup>, además de que sus órganos electorales han suscrito igualmente acuerdos de cooperación con sus homólogos pertenecientes a otros Estados, y con organismos internacionales

---

<sup>1</sup> Entre los tratados y acuerdos que son el fundamento jurídico internacional de la promoción de la democracia suscritos por México se pueden mencionar:

- La Carta de las Naciones Unidas (1945). Establece el principio de amistad y cooperación entre los miembros de la ONU.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Adhiere a promover y garantizar los derechos civiles y políticos.
- La Carta de la OEA (1958). Promueve la cooperación entre los Estados Americanos.
- Declaración del Milenio (2000). Los Estados firmantes se comprometieron a promover la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno.
- Carta Democrática Interamericana (2001). Obliga jurídicamente a los Estados miembros de la OEA a reproducir internamente y a cooperar con otros Estados miembros en la promoción y defensa de la democracia representativa.
- Cláusula democrática del Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea (1998). Obliga a ambas partes a garantizar los derechos humanos y políticos de la democracia so pena de disolver el tratado.

conformados por distintas instituciones especializadas en la materia de distintos países. Menciono como ejemplos a la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) o la Unión Interamericana de Sistemas Electorales (UNIORE). De esta forma, vemos que la democratización es un tema en la agenda internacional que tiene efectos en lo local y lo extra-nacional, lo cual abre una línea de estudio en tres dimensiones: la globalización, los procesos de democratización y las instituciones electorales.

La actividad internacional del Instituto Nacional Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a nivel interamericano, como productos concretos de un proceso de transición democrática, será el objeto de estudio de la presente pesquisa, cuya finalidad es explicar esta dimensión de la democratización más allá del ámbito territorial a través de la promoción de la democracia por parte de los organismos electorales mexicanos, concibiéndolos desde un doble carácter de actores nacionales e internacionales.

La línea de investigación se concentra en el papel que han tenido las acciones de los órganos electorales y en particular las instituciones mexicanas en la promoción de la democracia, así como su participación y las influencias que reciben como actores en el plano internacional, mismas que además pueden evaluarse como condicionantes o no para su desarrollo institucional, ha sido poco estudiado. La presente investigación pretende aportar ese conocimiento a la ciencia política mexicana.

## **II. Objetivos**

### *2.1 Generales*

- 2.1.1 Explicar el surgimiento de las instituciones electorales como resultado del proceso de democratización.
- 2.1.2 Analizar la actividad internacional de los órganos electorales.
- 2.1.3 Evaluar la relación entre globalización y democratización en México a través de la promoción de ésta última por parte de los OEM.

### *2.2 Específicos*

- 2.2.1 Compilar los instrumentos en materia de promoción democrática suscritos por México.
- 2.2.2 Mostrar los componentes de la promoción internacional de la democracia.
- 2.2.3 Inferir el grado de sincronía entre las instituciones electorales mexicanas y los organismos internacionales promotores de la democracia mediante la revisión de los acuerdos de cooperación suscritos entre ambos

## **III. Preguntas de investigación**

- 3.1 ¿Cuáles son los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia democrática en los que los órganos electorales tienen una mayor participación?
- 3.2 ¿Cuál es el marco jurídico nacional que regula la actividad internacional de los organismos electorales?

3.3 ¿Qué acciones concretas realizan estos órganos para promover internacionalmente la democracia y qué fin persiguen?

3.4 ¿Qué grado de adecuación tienen los órganos estudiados con la agenda de los organismos internacionales promotores de la democracia?

3.5 ¿Cómo se relacionan la globalización y la democratización?

#### **IV. Planteamiento de hipótesis.**

- a) La dimensión política de la globalización se centra en la promoción y defensa de la democracia entre y dentro de los Estados, por lo que la adhesión de México a estos tratados condiciona a los organismos electorales para adecuarse y aumentar su eficacia como promotores de la democracia a nivel externo mediante su actividad internacional.
- b) La globalización y la democratización tienen una relación proporcional y bidimensional –a nivel interno y externo-. Las actividades de promoción internacional de la democracia (en adelante *PID*) de los OEM son resultado de esta relación.

#### **V. Revisión contextual nacional**

Se considera que México tuvo una extensión democrática a partir de los años 90 del siglo XX. Toda reforma en el sistema social en su conjunto y en sus subsistemas en lo específico, tiene como precedente un proceso político y social cuyo catalizador es un suceso particular que

impulsa la transformación de uno o más sistemas. El caso del Instituto Federal Electoral no fue la excepción.

Dicho instituto surgió de una larga serie de procesos políticos cuyo motor fue la demanda social de un sistema electoral eficiente, transparente, representado en una institución descentralizada independiente en sus funciones y en sus decisiones que organizara, vigilara, supervisara y calificara los procesos electorales de igual manera.

Con todo el marco jurídico que le respalda se integró como un organismo vanguardista y competente que garantizó la estabilidad política, e incluso la supervivencia del cuerpo social del grado de deterioro político, electoral y representativo en que se encontraba. Es por ello que otras naciones han visto en el IFE-INE a un organismo capaz al cual podían acudir en búsqueda de asesoría para transitar a un régimen democrático e implementar un modelo similar que permitiese la renovación del sistema político.

Casi desde su origen, tanto el IFE/INE y el TEPJF tuvieron facultad para ejercer actividades internacionales sustentadas en el Código Federal de Procesos Electorales (COFIPE). En 1996 con la reforma a dicho código, se *ciudadaniza* el Consejo General del entonces IFE estableciéndose que los Consejeros Electorales deben provenir de la Sociedad Civil. Otro dato de relevancia es que surge el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano perteneciente al Poder Judicial encargado de resolver controversias en materia electoral y salvaguardar los derechos político-electorales de la ciudadanía.

El proceso de transición democrática, la creación de estos órganos del sistema electoral, su facultad para tener actividad internacional y de celebrar acuerdos con organismos internacionales sustentados tanto en el derecho mexicano como en el derecho internacional, así como su papel en la promoción de la democracia a nivel internacional, son los objetos de estudio de este trabajo.

## **VI. Revisión de la literatura sobre el objeto de estudio**

### 6.1 Revisión de la literatura teórica

#### *6.1.1 Democratización. Transición/Extensión democrática*

El concepto de democraticidad de M.A. Bovero (2014) se recupera aquí ya que él considera que es el instrumento conceptual que ayudará a identificar la democratización de un Estado como finalidad del proceso de extensión democrática. Utilizo estos criterios y no los de Guillermo O'Donnell, ya que se relacionan más con las variables de los sistemas electorales. En cambio, los de O'Donnell (1986) tienen relación con aspectos difícilmente concomitantes con los sistemas electorales. Estos elementos servirán para identificar el proceso de extensión democrática. A continuación se enlistan algunas reglas procedimentales que enuncia Bovero, las cuales serán tomadas como indicadores de los derechos políticos que salvaguardan los organismos electorales mexicanos desde 1990:

- Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, sexo, religión, condición económica, deben de gozar de derechos políticos, es decir, cada uno debe de gozar

del derecho de expresar la propia opinión o de elegir a quién la exprese por él.

- El voto de todos y cada uno de los ciudadanos debe tener el mismo peso.
- Todos aquellos que gocen de derechos políticos deben poder votar según su propia opinión, formada, en lo posible, libremente, es decir, en una libre competencia entre grupos políticos organizados en concurrencia entre sí.
- Deben de ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en condiciones de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos.
- Sea para las elecciones, sea para las decisiones colectivas, debe valer la regla de la preponderancia numérica, es decir, gana quien tiene mayor número de votos.
- Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de las minorías, particularmente el derecho de devenir a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.

Retomo el concepto de democracia procedimental de R. Dahl (1988) ya que está íntimamente ligado al anteriormente citado de democrática de Bovero. Dahl propone el concepto de democracia

procedimental como forma de gobierno y Bovero, a partir de éste, da los elementos para medir que tanto una forma de gobierno democrático se acerca a esta forma específica.

Garretón (1997) distingue entre las *transiciones democráticas* y la *profundización/extensión democrática*. Hace referencia a que las primeras son el paso de un gobierno autoritario como una dictadura militar, a un régimen democrático. El segundo remite a que, existiendo ya un gobierno democrático, hay modificaciones normativo-institucionales que hacen extensivos tanto los derechos políticos como la apertura del sistema político a actores históricamente excluidos del mismo.

Cavarozzi (1991) analiza los procesos de democratización a nivel latinoamericano considerando elementos como las transacciones políticas hechas entre las élites en los procesos de extensiones democráticas. La pregunta metodológica que él se hace y que recojo es: ¿en qué medida los sistemas electorales se liberalizan y en qué medida conservan rasgos de los regímenes autoritarios? Esta pregunta servirá como orientador para identificar esos rasgos de la extensión democrática que permearon en el diseño institucional de los órganos electorales mexicanos.

### *6.1.2 Globalización, Sistema Político Internacional y Organismos Internacionales*

R. Keohane y J. Nye (2000) puntualizan sobre las especificidades del proceso de globalización, distinguiendo entre ésta y *globalismo*. En este trabajo se utilizan sus aportaciones como el panorama teórico en la

dimensión de las Relaciones Internacionales. Distinguen entre la dimensión política y económica de la globalización interrelacionadas mediante lazos de *interdependencia compleja*, la cual se sustenta en el Derecho Internacional concretados en acuerdos de cooperación y conformación de organismos internacionales.

Por su parte, R. Calduch (1991) proporciona en este texto las características de las Organizaciones Internacionales, sus tipos, sus actividades y el papel de algunas de estas en la reproducción de la democracia representativa en el Sistema Político Internacional.

En cambio, D. Rodrik (2011) suministra elementos para identificar la relación entre globalización y democracia. Distingue las sub-ramas de la globalización de las cuales, en este trabajo, solo nos interesamos en la dimensión política de la misma. Mora Cortés (2008) al igual que Rodrik, analiza la dimensión política de la globalización y centra su atención en el papel de las Organizaciones Internacionales Multilaterales en la globalización política.

D. Held y A. McGrew (2003) se centran en estudiar la dimensión política de la globalización. Retomando la visión del *cosmopolitismo* de Kant, consideran que la dimensión política de la globalización se centra particularmente en la celebración de tratados internacionales, los cuales garanticen una efectiva salvaguarda de los derechos políticos de los ciudadanos promovida desde los organismos internacionales frente al creciente poder de las empresas multinacionales. En esta investigación se retoma la visión de Held sobre la importancia de los acuerdos internacionales para reproducir la democracia en los Estados.

## **6.2 Literatura referente regional**

Josefina del Prado (2000) ofrece un acercamiento para entender el papel de los organismos internacionales en la reproducción de la democracia en el contexto internacional. Sus impactos en América Latina son estudiados por Giraldo (2010) y Cabrera (2009) en un sentido amplio. Sin embargo, Becerra (2015) y Jauregui (1997) estudian específicamente su influencia en las transiciones democráticas proporcionando tipologías de este fenómeno.

De igual manera, la obra de J. Linz estudia las distintas formas de transiciones políticas observadas en América Latina y coincide con Garretón al hablar de una extensión democrática como una de las formas de transición dirigidas desde dentro del régimen (Linz, 1990 :16). Asimismo, el trabajo de O'Donnell y Schmitter (1986) otorga elementos clave para conocer las formas en que los gobiernos latinoamericanos transitaron hacia democracias poliárquicas, resaltando el tipo de transición en la cual la misma élite política es la promotora de ésta, como lo fueron en el caso mexicano.

El tema de la promoción democrática ha sido teóricamente abordado por autores como Carothers (1999) quien pone de referencia los esfuerzos en la materia de los Estados Unidos como uno de los precursores desde la presidencia de Ronald Reagan. Carothers y Diamond (1995) comentan que la promoción de la democracia es una nueva rama de las relaciones internacionales que coincide con los procesos de democratización propios de fines del siglo XX, donde los gobiernos y actores subnacionales son partícipes de promoverla.

Para el análisis de casos específicos tenemos las obras de Burnell (2007) y Ramis (2010). El primero otorga elementos conceptuales para comprender esta nueva rama de las relaciones internacionales y la democratización, destacando la participación mayoritaria de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos -USAID por sus siglas en inglés-, de la Unión Europea y las Naciones Unidas, definiéndola como los esfuerzos conjuntos de distintos Estados para el desarrollo de la democracia en Estados externos (Ramis. 2010: 4). El autor considera que la promoción de la democracia en términos concretos para su medición se reduce a la Asistencia para la Democracia, cuyas acciones concretas pueden ser la asistencia técnica, el intercambio de información entre organismos electorales, así como organizar y enviar misiones de observación electoral por parte de instituciones electorales extranjeras u organismos internacionales (Ramis, 2010:5).

Ramis (2010) ofrece además un enfoque a nivel regional interamericano sobre la promoción de la democracia. Retoma la noción de Keohane (1977) de *régimen internacional* concretándolo a nivel regional. La autora sostiene que la promoción de la democracia entre los Estados conforma un Régimen Democrático Internacional y en el caso de los países miembros de la Organización de Estados Americanos -OEA-, se conforma un Régimen Democrático Interamericano -REDI- cristalizado en un conjunto de normas político-electorales orientadas a infundir las prácticas democráticas en el interior y entre los Estados miembros (Ramis, 2010:7). La unidad básica de este

régimen es la norma regional democrática o Paradigma de Solidaridad Democrática.

Perina (2001) profundiza respecto a dicho paradigma mencionando que éste tiene como misión la regularización y sistematización de la cooperación interestatal para la defensa y promoción de la democracia (Perina, 2001:4). El autor apunta que el instrumento principal a nivel interamericano es la OEA sin demeritar otros instrumentos internacionales, tales como el Grupo de Río o la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Tanto Ramis como Perina señalan en sus textos al *derecho a la democracia* de Muñoz (1998:16), quienes lo definen como la cesión por parte de los Estados de un poder mayor a las organizaciones internacionales de carácter regional para que éstas vigilen e intervengan a escala nacional en defensa de la democracia.

Leningner (2017) propone que la condición en el ámbito internacional para la promoción democrática fue la relativización del ordenamiento de derecho internacional respecto a la no injerencia en los asuntos políticos de un Estado en nombre de los derechos humanos, el mantenimiento de la paz y la difusión democrática, conforme al artículo 2º de la Carta de la ONU y la Convención de Varsovia. La autora menciona (2017:132-133), al igual que los autores citados anteriormente, que la promoción de la democracia cobró mayor notoriedad en la agenda internacional a partir de los años noventa del siglo XX citando *la tercera ola* de Huntington (1991).

Lo anterior sirve como un esbozo general para relacionar la promoción de la democracia, como tema de importancia mayúscula en el sistema político internacional, con los procesos de democratización

en lo general, y con las acciones desarrolladas por organismos electorales y organismos internacionales en la materia.

### 6.3 Estudios del objeto de estudio en el contexto mexicano

Respecto al tema de la transición en México recojo el texto de J. Peschard (2013) donde analiza el proceso de apertura democrática y los cambios institucionales en el sistema político en lo general y lo particular. En la misma línea, el texto de Muñoz (1994) considera que, aunque es ambivalente el hablar de un momento específico de la transición en México, podemos rastrear los elementos de apertura del sistema político desde los años setenta y la década de 1990 como significativa en tal proceso político por la creación del IFE. Méndez (2004) coincide con los autores anteriores respecto al periodo significativo de transición democrática.

El trabajo de Merino (2012) es significativo, ya que habla de una segunda etapa de la transición democrática a partir del año 2000 con la creación de organismos autónomos. Aunque en este trabajo nos centraremos en las instituciones electorales y sus actividades internacionales acordes a los tratados internacionales, se utilizarán algunos de los indicadores que Merino proporciona en esta obra que son consonantes con algunos de los elementos que proporciona Bovero. En la dimensión de los efectos de la globalización política a nivel local, recojo las obras de Salazar (2000), Béjar (2000), Román (2005) y Ramírez (2005).

La literatura respecto al proceso de democratización en México es vasta, ya que es un tema ampliamente estudiado y como observamos,

existen diversos autores que proporcionan valiosas aportaciones al respecto. Empero, el tema respecto a la promoción y asistencia a la democracia en el ámbito internacional ha sido atendido a una escala mucho menor en lo general; y en lo particular, la actividad internacional de los órganos electorales mexicanos en la materia es poco mencionada.

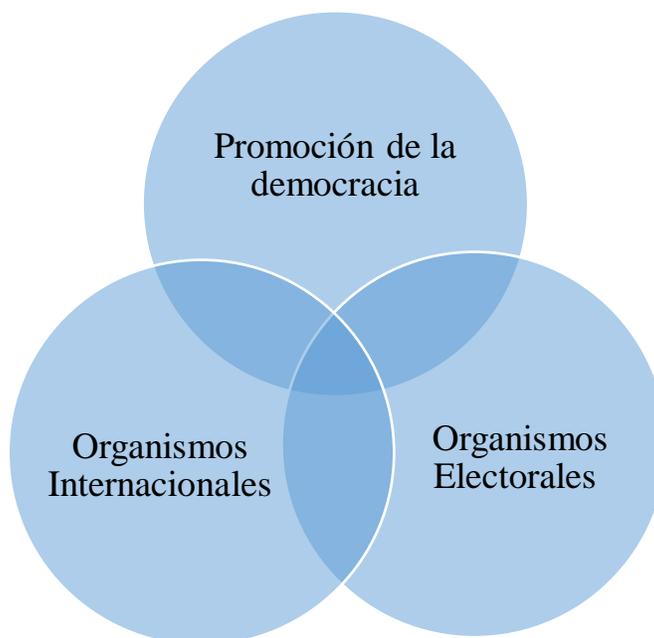
## **VII. Marco conceptual**

La *extensión democrática* ya mencionada anteriormente, basada en el pensamiento de Cavarozzi y Garretón, será el concepto operativo que coadyuvará a comprender la génesis de las instituciones mexicanas - IFE/INE y TEPJF -y su diseño orientado a salvaguardar la amplitud de los derechos político-electorales producto del proceso político mencionado.

La globalización como proceso de dimensiones mundiales que crea relaciones de *interdependencia compleja* entre Estados y actores internacionales tiene distintos campos en los que se desarrolla. Uno de estos campos, a la par del jurídico y económico, es el político. Autores como Held, McGrew, Keohane y Nye denominan *globalidad política* a estas relaciones de interdependencia respecto a las relaciones interinstitucionales e internacionales para la promoción democrática. Así, en este trabajo utilizo la variable conceptual de *internacionalización* que estos autores manejan, para reconocer la magnitud de los vínculos de los Estados y sus órganos electorales con el Régimen Democrático Interamericano mediante acuerdos, tratados y actividades de cooperación con organismos internacionales para la defensa y promoción de la democracia.

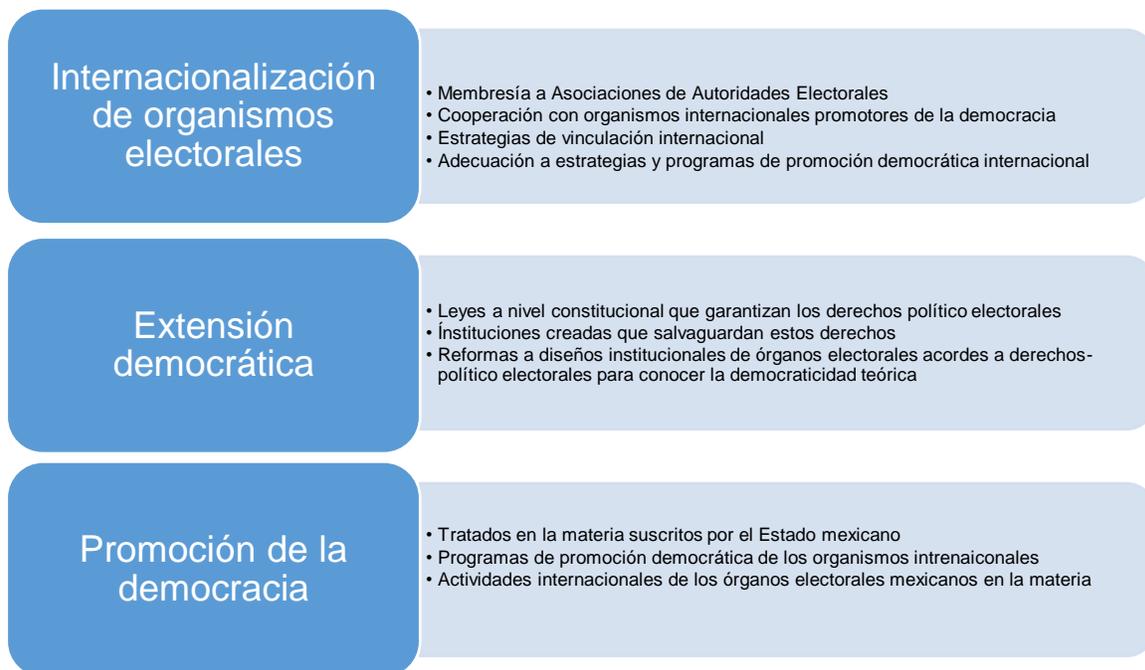
La promoción y asistencia democrático-electoral son otros conceptos operativos utilizados en el presente trabajo, para conocer los alcances de la actividad internacional de las instituciones citadas en la materia. Esto ayudará a comprender la relación entre los procesos de democratización y el proceso de globalización política a través de las acciones de los organismos electorales en el espacio del Régimen Democrático Internacional.

*Figura 1:* Relación entre las tres dimensiones de análisis



Fuente: Elaboración propia

*Figura 2:* Desglose de los niveles de análisis en función de su operatividad



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por los autores citados

## VIII. Operacionalización

TIPO DE VARIABLE	VARIABLE	DIMENSION	INDICADOR
Independiente	Transición democrática	Democratización	I. Normas constitucionales que garanticen los derechos políticos de manera universal. II. Voto universal igualitario. III. Voto libre IV. Derechos de minorías. V. Creación de órganos electorales desconcentrados.

			<p>VI. Número de modificaciones a la legislación electoral (1990-2019)</p> <p>VII. Autonomía de los órganos electorales</p>
Interviniente	Promoción internacional de la democracia	Globalización política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de cooperación entre instituciones internacionales y las autoridades electorales mexicanas (INE y TEPJF)</li> <li>• Número de tratados internacionales en materia de promoción democrática suscritos por el Estado mexicano.</li> </ul>
Dependiente	Optimización de la administración electoral mexicana	Democratización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades de carácter internacional desarrolladas por estos organismos (1990-2019): <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Observación electoral</li> <li>b) Asistencia/asesoría técnica</li> <li>c) Organización de elección</li> </ul> </li> <li>• Adecuación de las instituciones electorales mexicanas a</li> </ul>

		<p>estrategias de promoción democrática de organismos internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) ONU</li> <li>b) OEA</li> <li>c) UNIORE</li> <li>d) IFES</li> <li>e) Instituto Interamericano de Derechos Humanos</li> <li>f) Centro de Asesoría y Promoción Electoral</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Efectos de la actividad internacional promotora de la democracia en los órganos electorales mexicanos:</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Modificaciones institucionales influidas por convenios con los organismos internacionales.</li> <li>b) Sentencias del TEPJF cuyo argumento jurídico esté basado en este marco jurídico internacional.</li> <li>c) Instrumentos adquiridos por las instituciones electorales mexicanas</li> </ul>
--	--	---

			de instituciones electorales extranjeras. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Internacionalización de organismos electorales</li> </ul>
--	--	--	--

## IX. Metodología

*Capítulo 1. La dimensión internacional de la democratización: actores y espacios.*

Metodología: Análisis cualitativo. La recopilación de información será documental. Se explicará qué es la globalización, su dimensión política y su relación con la democracia. Partiendo del concepto de *régimen internacional* de Keohane se justificará el desarrollo de la actividad internacional de los organismos electorales mexicanos (OEM) a partir de los tratados y acuerdos internacionales en materia de promoción y defensa de la democracia suscritos por México. El concepto de *promoción de la democracia* será el nexo entre democratización y globalización. Para esto, se creará una base de datos de estos tratados para detectar el marco jurídico internacional que servirá de indicador para demostrar la promoción de la democracia como parte de la política exterior mexicana de la cual los OEM son actores.

## *Capítulo 2. Los tanques de pensamiento internacionales y los procesos de democratización*

Metodología: La recopilación de información será documental. Se hará un análisis cualitativo de los organismos internacionales que han tenido una mayor presencia en la región americana mediante sus acciones de promoción internacional de la democracia y que han colaborado con los OEM para optimizar su desempeño.

Se mostrará una base que recopile el número de actividades por ámbito –cooperación en organización de comicios, observación electoral, asistencia técnica- desarrollados por los OEM en colaboración con estas organizaciones.

## *Capítulo 3. Influencias externas en el diseño de la administración electoral mexicana*

Metodología: Análisis cualitativo. Se explica el proceso de transición democrática, se explicarán la tipología y el tipo específico del caso mexicano, así como la relación de este proceso político con la reinvencción de las instituciones electorales. Los periodos de estudio serán de 1990-1996, 1996-2007, 2007-2014 y 2014-2019; estos periodos coinciden cada uno con alguna de las reformas electorales que sirvieron para diseñar la administración electoral contemporánea.

Se desarrollará una base que recopile los acuerdos específicos de cada organismo con sus homólogos extranjeros y con organismos internacionales especializados en la materia, así como una línea de tiempo en la que se mostrará en cada periodo algún acuerdo o acción

significativa para el diseño de las instituciones electorales mexicanas especificando el tipo de influencia recibida.

#### *Capítulo 4. La proyección de los PID en el ámbito internacional*

La recopilación de información será documental y mediante trabajo de campo –entrevistas a las autoridades de los OEM encargadas de las áreas de vinculación y actividad internacional- para conocer las proyecciones sobre los alcances de la actividad internacional de los OEM tanto para la promoción de la democracia como en la exportación del modelo de los OEM a nivel interamericano.

# Capítulo I. La dimensión internacional de la democratización: actores y espacios

## 1.1 Introducción

En el presente capítulo se abordará la relación existente entre los procesos de democratización, tanto en sus fases de transición de un régimen autoritario a un régimen democrático y de consolidación del régimen, y la promoción internacional de la democracia como un elemento exógeno que coadyuva a los mencionados procesos.

Asimismo, se identificarán tanto el marco jurídico internacional que regula tanto el espacio como a los actores de la comunidad internacional que inciden en los procesos de promoción de la democracia, en un sentido general, y de forma concreta, la labor de los tanques de pensamiento internacionales y regionales – *think tanks* en su acepción anglosajona- en el diseño de las políticas de la promoción de la democracia y su influencia directa o indirecta en la administración electoral a nivel teórico a través de redes de conocimiento.

Podemos iniciar proporcionando una definición de la promoción internacional de la democracia retomada de Burnell (2007:1) como la dirección de las relaciones internacionales y actividades de cooperación para el desarrollo que contribuyen al mejoramiento y consolidación de la democracia en terceros países.

Este esfuerzo data al menos desde los años setenta del siglo XX, coincidiendo con una serie de procesos políticos que trajeron a la luz nuevos regímenes políticos en Europa del Este y posteriormente, en

Latinoamérica y Asia. La denominada *tercera ola de la democracia* trajo, como veremos más adelante, ofrece nuevas acciones y procesos en los cuales la comunidad internacional cobró mayor notoriedad. Uno de estos procesos políticos es la *promoción internacional de la democracia (PID)*.

En retrospectiva, el avance de la tercera ola de la democratización desde 1975 ha causado mayor atención a las políticas de promoción de la democracia por parte de los Estados Unidos –inicialmente- y varias otras naciones desarrolladas, especialmente durante la última década. Estos esfuerzos envuelven, esfuerzos bilaterales y multilaterales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y actores nacionales e internacionales (Scott y Steele; 2005: 440)

De acuerdo a Carothers, vimos el inicio de este periodo contemporáneo de la promoción de la democracia a mediados de los años 70 con los esfuerzos de las fundaciones políticas alemanas y algunas otras organizaciones europeas para involucrarse en la democratización de la Europa del Sur, especialmente España y Portugal (Carothers, 2008: 123). Así, podemos rastrear la génesis de la promoción internacional de la democracia en los años setenta como un fenómeno que despegó con la *tercera ola*.

Para la década de los años ochenta, ésta se expandió a Latinoamérica y partes de Asia, consolidándose como una política identificable que converge en los procesos de democratización y las relaciones internacionales materializándose en los aspectos de asistencia y administración electoral (Carothers, 2008: 123). Surgieron actores de distinto tipo – más adelante se explicarán los tipos de

actores- sin embargo, los precursores fueron organizaciones de corte gubernamental, como el Buró Nacional por la Democracia<sup>2</sup> de Estados Unidos, el cual marcó una nueva dimensión al proporcionar apoyo directo y público a activistas de Derechos Humanos y organizaciones civiles prodemocracia. (McFaul, 2004:115).

Sin embargo, fue en la década final del siglo XX cuando la promoción internacional de la democracia ganó una gran notoriedad gracias a la rápida expansión de los regímenes democráticos. La tercera ola se consolidó con eventos tales como la caída del muro de Berlín, la diseminación de la democracia en Latinoamérica, etc. (IDEA, 2002:2). De manera súbita, la democracia se volvió el paradigma dominante a nivel internacional y la promoción de la democracia fue la respuesta. (Carothers, 2008: 124).

Con el fin de la Guerra Fría, la promoción de la democracia se liberó de las políticas propias de la guerra y se le relacionó con las teorías del desarrollo en contraposición con el paradigma de los años sesenta y setenta donde predominó la idea que los países no necesitaban ser democráticos para desarrollarse; es más, era necesaria la presencia de regímenes autoritarios. Al respecto señala Carothers que lo que los países en desarrollo necesitaban era soportar el autoritarismo una o dos generaciones para después darle a la democracia una oportunidad (Carothers, 2008: 125).

Hubo tres conductores principales para el cambio de paradigma: la propagación de la democracia, el desanclaje de la promoción de la

---

<sup>2</sup> National Endowment for Democracy

democracia del marco de la Guerra Fría y la mezcla de la agenda de actores internacionales en pro de la democracia. De esta manera, diversas agencias tanto multilaterales como bilaterales se interesaron por el tema: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Instituto de la Mancomunidad, el Consejo de Europa y otros.

Junto con la adición en los ministerios de relaciones exteriores de oficinas para la promoción de la democracia, se iniciaron estándares regionales de la promoción de la democracia tales como la Carta Democrática Interamericana de la OEA, el Criterio de Copenhague etc. Esto representa un intento primario de crear la normativa de la democracia en el plano internacional.

Así, empezaron a observarse presiones diplomáticas y de la comunidad internacional de pequeño y mediano tamaño para la apertura democrática; de modo que a día de hoy la democracia, como norma internacional, es más fuerte que nunca (McFaul, 2004:149). La promoción de la democracia ha casi llenado ese espacio misionario dejado por el colapso del comunismo internacional y ha conectado la política exterior a normas democráticas de largo alcance (Scott y Steele, 2005: 440)

En términos concretos, la finalidad de la promoción de la democracia es el establecimiento de un “piso democrático”, el cual comprende procesos electorales libres, instituciones estatales democráticas y una mayor participación de la sociedad civil (Burnell, 2005:13).

Las razones para promover la democracia varían considerablemente. Una es la concepción de la democracia como un valor universal (Sen, 1999). Visto desde esta perspectiva, las democracias liberales consolidadas tienen la obligación moral para ayudar a difundir, asegurar y defender este orden político en particular.

Por otra parte, está la visión sobre su valor instrumental. Citando al Consejo Europeo de Ministros (2006): “La incrustación de la democracia y de procesos democráticos en terceros países mantiene la mejor perspectiva para el desarrollo de ellos para políticas efectivas relacionadas con problemas globales de interés particular para los ciudadanos de la Unión Europea”.

Las razones para promover la democracia internacionalmente son simples y poderosas: la democracia es la mejor forma de gobierno; es la mejor garantía de la protección de los derechos humanos y de la prevención de asesinatos masivos y genocidio; facilita el crecimiento económico y ayuda al mantenimiento de la paz (Scott y Steele, 2005: 440). Este razonamiento demuestra entonces la hegemonía del paradigma democrático entre expertos, actores políticos y la comunidad internacional.

Desde una perspectiva comparativa la promoción democrática puede ser útil en (IDEA, 2002):

- Evidenciar problemas comunes compartidos por varios países

- Ayudar a identificar qué hay de distintivo acerca de una situación en un país dado o de instituciones democráticas en comparación con otras.

- Traer a la luz ejemplos de buenas e innovadoras prácticas para resolver problemas

De todo lo anterior surge entonces la siguiente duda: ¿qué relación tiene la promoción internacional de la democracia con los procesos de democratización?

Para responder esta pregunta, es pertinente aclarar en primer término, la diferencia entre los conceptos de “liberalización política” y “democratización”. De acuerdo a Brumberg (2004) la democratización hace referencia a instituciones, reglas y procedimientos políticos a través de los cuales los ciudadanos expresan regularmente su voluntad política. La “liberalización política” en cambio, hace hincapié en la promoción de medios de comunicación más libres e independientes, en la necesidad de la libre articulación de la sociedad civil, o en el establecimiento de un sistema de partidos políticos pluralista. Es necesaria, como indica este autor, una liberalización política, pero de ningún modo es suficiente para la democratización (Jerch, 2008:2).

Cansino proporciona una definición genérica: el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados por la elite en el poder a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se somete a discusión y están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana (Cansino. 2016:17). En la

literatura clásica de las transiciones encontramos a autores como Huntington (1994), O'Donnell y Schmitter (1986), Linz (1988), Cavarozzi (1991) o Garretón (1997) sólo por citar algunos.

Huntington (1994:41-44) proporciona cinco modalidades a este proceso político:

- a) Cíclico. Los regímenes autoritario y democrático se alternan.
- b) Segundo intento. Revela la existencia de una experiencia democrática previa, aunque incipiente, en una nación regida por un gobierno autoritario.
- c) Democracia interrumpida. La lógica de cambio es inversa a la anterior, existe un ordenamiento democrático consolidado y estable, el cual se ve interrumpido por el surgimiento de condiciones –polarización, inestabilidad, guerra civil o invasión- que le ponen fin.
- d) Transición directa. Se da desde un gobierno autoritario a un régimen democrático estable.
- e) Descolonización. Debido a la expulsión de un gobierno colonial.

Por su parte Linz (1988:36-48) considera el factor temporal con la siguiente clasificación:

- a) Prematura. Cuando la iniciativa de cambio político-institucional se toma en momentos que las condiciones de éxito no son óptimas.
- b) Tempestiva. Esta acción política produce los efectos deseados con el costo más bajo para quien la lleva a cabo,

aprovechando las condiciones favorables en una situación determinada.

- c) Diferida. La que pudo haber sido realizada en una situación anterior y cuya postergación implica una pérdida de tiempo sin beneficio aparente.
- d) Acto de última hora. La acción adoptada de manera súbita como resultado de la toma de conciencia de que debe hacerse algo frente a una situación de crisis.
- e) Decisiones superadas por los acontecimientos. Son las decisiones tomadas en el último momento, justo antes del momento que marca la caída del régimen.
- f) Intentos de ganar tiempo. Es la falta de acción basada en la consideración de esperar el momento adecuado.

Slater (1998) considera que la democratización se relaciona con las transiciones al ser éstas la forma a través de las cuales la primera se lleva a cabo (1998:22). De forma más específica, considera que esto se logra a través de la penetración de la sociedad civil en los espacios burocráticos del Estado cuya finalidad es la ampliación de los derechos político-civiles. Con este breve resumen de las modalidades y la cadencia de las transiciones, se encuentran elementos para comprender los procesos de democratización.

Existen hasta ahora diversas tradiciones sobre los cambios en las estructuras políticas que abordan distintos aspectos culturales, normativos o de valores para la emergencia y el sostenimiento de un orden democrático (Almond y Verba, 1963; Muller y Sellingson, 1994; Putnam, 1993). Otras teorías enfatizan los pactos negociados entre

éites y coyunturas críticas (Bollen, 1979; O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986, Przeworski, 1991; Rueschmeyer, 1992).

Como podemos observar, todas estas teorías analizan distintos aspectos entre sí. Sin embargo, el elemento que todas ellas comparten es que se centran en estudiar factores endógenos y tratan la distribución de la democracia como si esta fuese independiente entre los países (Gleditsch, 2000).

En el presente trabajo, coincidimos con Gleditsch, quien sostiene que la distribución de la democracia no es independiente entre los países y que los factores y procesos internacionales influyen en la probabilidad de que un país se vuelva o permanezca democrático. Así, el contexto internacional contiene aspectos centrales de los procesos de democratización (Gleditsch, 2000:1).

Esta autora critica el planteamiento de Huntington, quien en su texto *La tercera ola* (1991), sostiene que los procesos de democratización ocurren de una forma independiente y paralela entre los países. Gleditsch menciona que las influencias en el entorno global son reflejadas en estos procesos. Whitehead (2001) sostiene incluso que de todas las democracias existentes sólo Suecia, Suiza y el Reino Unido evolucionaron políticamente de forma independiente de los eventos internacionales.

La interdependencia y la variación regional son el corazón de la política mundial. Hay una fuerte dependencia regional y geográfica entre los Estados y actores que conducen lo que llamamos las relaciones internacionales y lo que comparamos en investigaciones entre naciones

(Gleditsch, 2002:179). Esta interdependencia también se da en los procesos de democratización y en las instituciones en las cuales se cristaliza.

Whitehead (2001) proporciona tres dimensiones internacionales de la democratización:

1. **Contagio.** La difusión de la experiencia a través de medidas neutrales no coercitivas. Es la que se encuentra más presente en la historia de la democratización.

2. **Control.** Hace referencia a la promoción de la democracia por parte de un país a otro a través de políticas basadas en sanciones negativas o positivas, él estima que esta forma abarcó dos tercios de los 61 casos que él considera que son democráticos.

3. **Consentimiento.** Envuelve una compleja gama de interacciones entre procesos internacionales y grupos domésticos que generan nuevas normas democráticas. Esto puede conllevar al deseo de proteger la democracia al unirse a un bloque regional.

Este autor señala que en cada una de estas tres dimensiones se da una activa interacción entre actores domésticos y actores de la comunidad internacional. Las acciones principales de la comunidad internacional para favorecer la democratización se dan a través del llamado *poder suave*, cristalizado en los distintos ámbitos de la promoción de la democracia, la persuasión y otras formas no coercitivas de influencia (Burnell, 2007:2); este se contrapone con el *poder duro*, el cual hace referencia a formas coercitivas de persuasión entre países.

De forma general, se pueden distinguir dos tipos de estrategias para fomentar la democratización: una es principalmente económica y la otra, se centra ante todo en aspectos políticos (Jerch, 2004:1). El enfoque económico persigue principalmente la liberalización de los mercados a través de la cual se llegará, supuestamente a la democratización de los regímenes de gobierno. Los instrumentos que incluye esta estrategia se centran en reformas económicas, así como en la promoción del libre comercio y de la sociedad civil.

Detrás de estas políticas se esconden las estimaciones basadas en que las reformas económicas y el libre comercio mejorarán la situación socio- económica y ello, a cambio de ayuda al crecimiento a una clase media que reclamará con el paso del tiempo más participación política. Esa clase media, junto con una sociedad civil reforzada, se convierte entonces en agente para la introducción de cambios paulatinos, basados en la demanda de más participación en la vida política. (Jerch, 2004:4)

El enfoque político, que es en el que se centra este trabajo, se refiere a aquellas medidas políticas que tienen como finalidad mejorar el rendimiento de la gobernabilidad, así como los instrumentos, instituciones y programas para fortalecer la sociedad civil, reforzar el Estado de Derecho y el funcionamiento de los Parlamentos, así como la lucha contra la corrupción. (Jerch, 2004:4)

Según Carothers (2003) el enfoque político se puede dividir en medidas directas e indirectas. Mientras las medidas indirectas son todas aquellas que no ponen en tela de juicio las estructuras y la distribución del poder, las directas se dirigen a la apertura del espacio político de

debate y la competencia, a las estructuras del poder. El enfoque directo sirve para construir un lazo de conexión entre la liberalización y la democratización. Las ventajas del acercamiento directo residen en reforzar las medidas moderadas y debilitar las radicales.

El acercamiento indirecto implica algunos riesgos, ya que el proceso de liberalización política llevado a cabo sin modificar las estructuras del poder actúa en contra de la democratización genuina y a favor de autocracias liberalizadas, porque retrasa y fragmenta los esfuerzos de las reformas realmente necesarias. Estos cambios parciales, inherentes a la liberalización política, benefician sobre todo al régimen político en el poder, pero también a la oposición oficial y legal, ya que en el proceso de negociación, ambas partes exigen, y finalmente reciben algo de la otra parte. Gracias a estos beneficios mutuos, mantener el *status quo* político resulta más fácil.

Brumberg (2004) argumenta que una estrategia de reforma que se basa en la política tiene que centrarse en cómo cambiar las reglas del juego de los poderes, que evitan que exista una representación democrática. Es decir, las reformas y los programas de cooperación al desarrollo en el área no pueden desplegar todo su potencial mientras no haya un cambio en la distribución del poder.

En uno de los pocos estudios empíricos sobre las influencias globales, Ray (1995) evalúa cuánto de la varianza total de las transiciones a la democracia puede ser atribuida al nivel sistémico y a los factores nacionales respectivamente. Sus análisis indican que la influencia global parece ser relativamente modesta, y Ray concluye que las influencias globales en la democracia podrían estar sobrevaloradas.

Gleditsch (2000:4) señala que tales hallazgos negativos son debidos a la presentación de estos como producto de una evaluación difusa. El asumir que todo está relacionado con todo hace que el análisis empírico sea casi intratable, ya que el asumir influencias globales universales sería tan inexacto como asegurar que procesos idénticos operan independientemente dentro de cada país.

En contraste, sostiene que los ambientes locales o regionales proveen un contexto más razonable de difusión de factores externos que influyen los cambios en las estructuras políticas. Medidas basadas en la espacialidad que incorporen influencias de estados vecinos pueden ayudar a identificar implicaciones de interdependencia para el conflicto internacional y la cooperación (Gleditsch, 1999; Gleditsch y Ward, 2000; Sin y Ward, 1999) y proveen una vía prometedora para poder analizar las dimensiones internacionales de la globalización y la democratización.

La distribución de la democracia está fuertemente influenciada por procesos de difusión entre los Estados, especialmente a nivel regional. Hay una fuerte asociación entre las estructuras políticas de un país y la extensión de la democracia en el contexto regional. Ya que el contexto regional es más permeable para los cambios a corto plazo que los factores socioeconómicos, las influencias internacionales en la democracia parecen ser tan importantes como los requisitos domésticos (Gleditsch, 2000:35).

De acuerdo con *Freedom House* (Diamond, 2003), en 2002 existían 121 países con régimen democrático; esto es, 62,7% de los 193 países oficialmente reconocidos a nivel mundial eran democráticos al inicio del

siglo XXI, la cual fue la mayor cantidad de democracias en el mundo. A partir de 1974, solo 41 de los 150 países existentes entonces eran democracias, (27,3%), en 1987 fueron 71 de 164 (43,3%) y en 1995, 117 de 191 (61,3%).

Ciertamente, las acciones de promoción internacional de la democracia no son el factor definitivo que detonó los procesos de democratización en el mundo. Sin embargo, si podemos notar que es un fenómeno que nació con la llamada *tercera ola* y que acompañó las transiciones democráticas junto con el resto de los factores domésticos. (Dauderstädt y Lerch, 2005). El aumento de las acciones de promoción internacional de la democracia vino a ser un producto y a la vez un motivo de la consolidación internacional del paradigma democrático, por lo que su nivel de influencia en tales procesos políticos es digno de ser estudiado para tener un panorama más amplio del fenómeno de la democratización.

Incluso en la actualidad, en la cual se ha llegado a hablar de un retroceso democrático (Puddington, 2010; Diamond, 2008), la promoción de la democracia sigue siendo considerada por algunos estudiosos como la solución que otorgará los elementos necesarios para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la sociedad civil de los Estados cuyos regímenes se encuentran en la *zona gris* (aquella entre regímenes democráticos y semiautoritarios) y se continúe con los procesos de democratización. (Heine y Weiffen, 2014; Burnell y Schlumberger, 2012).

En suma, podemos definir la promoción internacional de la democracia como aquellos esfuerzos concretos orquestados por los

actores de la comunidad internacional para difundir y fortalecer los procesos de democratización, tanto en su fase de transición como en su fase de consolidación democrática a nivel local y regional.

Ya que hemos demostrado entonces la relación entre la promoción internacional de la democracia y la democratización, siendo la primera un factor poco estudiado para la segunda, el análisis se centrará en el espacio regional interamericano para conocer cómo es que se ha constituido un régimen interamericano cuyo principal paradigma es la promoción y defensa de la democracia.

## **1.2 El espacio de la PID en el Continente Americano: el Régimen Democrático Interamericano (RDI)**

Vamos a tratar ahora el espacio físico regional donde centraremos nuestro análisis sobre las interacciones entre la comunidad internacional y los organismos electorales mexicanos, cuyo nexo es la promoción de la democracia. En primera instancia, es menester definir cómo es que existe un régimen internacional, para después aterrizarlo a nivel regional, en este caso interamericano, y el papel que juega la democracia y su promoción como un bien de cambio que establece nexos de interdependencia entre los miembros de la comunidad internacional y actores subnacionales.

Nye y Keohane, exponentes de la teoría del transnacionalismo, propusieron en la década de los setenta la teoría de la interdependencia compleja entre los Estados, cuyo complemento epistemológico es su perspectiva de la globalización a partir del concepto de *globalismo* (Keohane y Nye, 2000:105):

Las dos palabras no son exactamente paralelas. Interdependencia se refiere a una condición, a un estado de las relaciones. Esta puede aumentar [...] o puede decrecer [...] *Globalismo* es un estado del mundo envolviéndose en relaciones de interdependencia a distancias multicontinentales. Los enlaces ocurren a través de flujos e influencias del capital y bienes, información o ideas, gente y fuerzas, así como a sustancias biológica o ambientalmente relevantes. Globalización o deglobalización refiere al incremento o al descenso del *globalismo*.”

Con la globalización, las relaciones políticas y mercantiles entre Estados se mundializaron, creando un sistema político a escala planetaria. En el marco del capitalismo global, desaparecieron los imperios y los territorios ocupados por tribus y clanes, todo el planeta ahora está cubierto por Estados-nación que constituyen un gran sistema político mundial (Bresser, 2009:84).

Sin embargo, es pertinente señalar las características de este sistema político mundial. Este sistema, a pesar de no existir una entidad supranacional que regule la actividad entre Estados o entre estos y las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales de otros Estados, se integra por organismos internacionales conformados por Estados soberanos como también por organismos estatales y no gubernamentales que suscriben tipos determinados de política exterior para con sus miembros, la cual es consensada entre las partes firmantes.

La forma en la que estos organismos internacionales interactúan entre sí y las relaciones entre ellos constituyen el *régimen internacional*. A continuación, cito la concepción de Oran Young sobre los regímenes internacionales (Young, 1982: 277):

Los regímenes internacionales son aquellos pertenecientes a actividades de interés de los miembros del sistema internacional; en términos formales, los miembros de los regímenes internacionales son siempre Estados soberanos, aunque las partes que llevan a cabo las acciones gobernadas por los regímenes internacionales son usualmente entidades privadas.

Con la definición que propone Young, podemos observar el carácter de internacionalización de las relaciones no sólo estatales, sino institucionales. Los miembros del régimen internacional son los Estados soberanos, pero quienes toman parte frecuentemente en los asuntos del mismo son entidades privadas, instituciones gubernamentales e instituciones casi gubernamentales.

Young afirma que los regímenes internacionales, así como otras instituciones sociales, son comúnmente productos del comportamiento de grandes cantidades de individuos o grupos. Mientras cualquier régimen dado reflejará el comportamiento de aquellos pertenecientes a él, los actores individuales típicamente son incapaces para ejercer demasiada influencia por sí mismos sobre el carácter del régimen. Los acuerdos institucionales existentes son construcciones familiares mientras que nuevos tratados requieren actores para asimilar procesos alternativos o patrones de comportamiento y para aceptar insumos exteriores desconocidos (Young, 1982: 238).

Teóricamente, para efectos de la presente labor investigativa, utilizaré el enfoque de la teoría propuesta por Keohane y Nye al analizar dos elementos: la influencia de los actores internacionales, específicamente de los centros de pensamiento *–think tanks–*, en la

administración electoral y la actividad internacional de los organismos electorales mexicanos en el régimen democrático interamericano.

En primera instancia, analizo la conformación teórica del régimen internacional. A la postre, basándome en el Derecho Internacional en sentido general, señalo cómo el orden internacional se desarrolla bajo un régimen democrático que supervisa la toma de decisiones en tratados bilaterales y multilaterales entre actores internacionales tales como Estados, actores económicos, Organizaciones No Gubernamentales y Organismos Internacionales compuestos por los mencionados.

¿Cómo se conforma el régimen internacional? No puede existir el orden internacional sin un régimen, es este sobre el que se sustenta el primero al tiempo que traza los lineamientos por los que este se conduce. El régimen internacional es definido por Stephen Krasner como:

Los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícita o implícita, en torno a los cuales convergen las expectativas en un área temática concreta de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, causación y rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscipciones específicas para la acción. Los procedimientos de toma de decisión son las prácticas prevalecientes para la realización y la implementación de las elecciones colectivas (Krasner, 1982:186- 187).

Como podemos observar, Krasner propone implícitamente que el régimen internacional no contiene *per se* una institución u organismo que esté en el centro y por encima de los Estados y Organizaciones Internacionales, sino un complejo cúmulo de relaciones reguladas por un conjunto normativo consensado; es decir, no tiene una composición sólida. De acuerdo a Oran Young, la definición de Krasner propone un catálogo de elementos cuya concurrencia simultánea en el tiempo y en el espacio suficiente para ubicar un fenómeno en la categoría rubricada bajo el nombre de regímenes. Pero no vincula el concepto a ningún sistema amplio de ideas (Young, 1989: 196).

La complejidad del concepto promueve la discordancia entre investigadores con perspectivas distintas acerca del estudio del régimen internacional, que ha dado origen a una discrepancia teórica. Dentro de la diversidad de teorías existentes para explicar tal fenómeno, se utiliza aquí la teoría de la escuela transnacionalista.

Esta escuela considera que la sociedad internacional y por ende, el régimen internacional, está compuesta no sólo de los Estados, sino del conjunto de flujos de personas, ideas y organizaciones que no son contenidas ya dentro de los límites de los respectivos Estados. Esta escuela estudia las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales cobrando los organismos internacionales un peso mayor en la conformación del régimen que supervisa las relaciones internacionales

En esta investigación se entiende la composición del régimen internacional como resultado del conjunto complejo de relaciones desarrollado por los Estados, así como por organismos no

gubernamentales, entidades privadas, actores económicos y organismos públicos autónomos que conforman los organismos internacionales. Se entienden el régimen internacional y el régimen interamericano como democráticos a partir del marco jurídico en el que se contienen las normas y preceptos que emiten los organismos internacionales y sus relaciones bajo estos preceptos para identificar en su estructura las acciones y relaciones existentes para promover la democracia.

¿Es democrático el régimen interamericano? Hablar de un régimen remite a hablar de los actores que lo componen. Los organismos internacionales compuestos por Estados soberanos funcionan como los actores principales dentro del régimen internacional y regional. El paradigma moderno de la democracia en el sistema interamericano puede rastrearse hasta 1945 en la “Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y la Paz”, celebrada en México. En esta conferencia se aprobó una resolución llamada “La preservación y la defensa de la democracia en América”; en 1947, se aprueba en Brasil el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, el cual, a pesar de ser un tratado de alianza militar, reafirma el paradigma democrático estableciendo una serie de preámbulos alusivos al mismo (Ramaccioti, 2008:66)

Empero, es con la fundación de la OEA en 1948 y la firma de su Carta que el régimen democrático interamericano se establece formalmente. Dentro de los principios de la Carta, en el artículo 3º se enuncia lo siguiente: “La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los

mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”. (OEA, 1948).

Durante el periodo de la Guerra Fría, los únicos logros en favor de la democracia se concretaron en el rubro de derechos humanos, con la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1959 y la aprobación de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. Ya propiamente inmersos en la *tercera ola*, en 1985 se aprobó el Protocolo de Cartagena de Indias, el cual introdujo nuevas normas referidas a la democracia representativa: *Cierto que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región* (Ramaccioti, 2008:67). Además, es en este Protocolo que se introduce propiamente el promover y consolidar la democracia representativa como un principio rector de la Organización.

En 1991 se aprueba el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano”, así como la Resolución 1080, la cual viene a ser el primer mecanismo de acción colectiva para responder a situaciones de rompimiento del orden democrático en alguno de los países miembros. Como ejemplo de Estados miembros a los cuales se les aplicó esta resolución, tenemos los casos de Haití (1991-1995), Perú (1992-1993), Guatemala (1993) y Paraguay (1996), en los cuales hubo una interrupción de la institucionalidad democrática.

Estas medidas se rigidizaron con el Protocolo de Washington, de 1992, el cual confiere a la Asamblea General la facultad de sancionar a los gobiernos surgidos de un golpe militar o que no se ajusten propiamente a las normas democráticas vigentes en la región. En 1993

se aprobó la Declaración de Managua para la Promoción y el Desarrollo, en la que los países miembros reiteran el compromiso con la defensa de la democracia representativa al establecer una relación indisoluble entre esta, la paz y el desarrollo. Asimismo, se estableció que la OEA tendría una labor permanente de prevenir y anticipar las causas de los problemas que afectan a la consolidación de gobiernos democráticos, y no sólo cuando estos regímenes se desquebrajasen.

Sin embargo, el documento que constituye la piedra angular del Régimen Democrático Interamericano es la Carta Democrática Interamericana, firmada en 2001. Aunque ciertamente este instrumento no constituye un tratado vinculante ante derecho internacional y aún hoy existe un debate sobre sus alcances jurídicos, es una resolución con alcances mayores a los que se mencionó anteriormente. Graham (2002) la considera como un documento clave para interpretar las normas de la Carta de la OEA, conforme a las normas para la protección y la promoción de la democracia. Por su parte, Lagos y Rudy (2004) la ven como el más reciente ejemplo de una norma legal internacional emergente de gobernanza democrática.

La Carta establece mecanismos concretos para la protección y promoción de la democracia, tales como *acciones preventivas* o *alertas tempranas* las cuales hacen referencia al derecho de un Estado Miembro a recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática (OEA, 2001).<sup>3</sup> El segundo tipo de

---

<sup>3</sup> Cfr. Artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana

mecanismos consiste en visitas u otro tipo de acciones para evaluar y adoptar decisiones respecto a situaciones que puedan afectar el régimen democrático –esto con el consentimiento del gobierno afectado-<sup>4</sup> (Ramaccioti, 2008: 69)

### **1.3 Los actores del Régimen Democrático Interamericano (RDI)**

La promoción de la democracia tiene una serie de acciones concretas que inciden en distintos ámbitos de la vida política y social. Se le atribuye a la promoción de la democracia cinco ámbitos de trabajo: a) instituciones y procesos democráticos -por ejemplo, la ayuda en materia electoral o asistencia electoral-; b) Sociedad civil; c) Estado de Derecho y sistema de justicia; d) Derechos humanos; e) Buena gobernanza -por ejemplo, transparencia en la conducción del gobierno por ministerios- (Leininger, 2017:134).

Los actores que actúan a nivel internacional en el ya mencionado RDI, se enfocan en cada uno de estos sectores: Sociedad Civil, Partidos Políticos y Organismos Electorales. Una de las acciones concretas para la promoción internacional de la democracia que incide netamente en el campo político y que sirve de nexo entre los mencionados sectores es la asistencia electoral; ésta se entiende como las acciones concretas de actores internacionales, a solicitud del país anfitrión, para ayudar a fortalecer el entramado institucional tanto a nivel legal y técnico para mejorar la calidad de los servicios de los órganos electorales.

A nivel Latinoamérica, este es la estrategia que ha dado mayores resultados ya que ha sido uno de los factores preponderantes para

---

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 18 de la Carta Democrática Interamericana

coadyuvar en la liberalización de la administración electoral (Leininger, 2017: 136). Dentro de esta podemos observar tres campos de acción:

- **Asistencia técnica:** Hace referencia a una gran variedad de conocimientos especializados a corto y largo plazo que se proporcionan a los cuerpos electorales de una nación constando de asesoramiento y apoyo proporcionados en todos los sectores de la administración electoral. Se puede prestar asistencia técnica en numerosos ámbitos, como administración y planificación electorales, revisión de las legislaciones y reglamentaciones electorales, solución de controversias electorales, delimitación de las circunscripciones, inscripción electoral, presupuestación electoral, logística, adquisición de material electoral, uso de tecnologías, capacitación de funcionarios electorales, educación electoral y cívica, operaciones de voto y recuento, seguridad de las elecciones y coordinación de la asistencia de donantes internacionales<sup>5</sup>.

- **Misiones de Observación Electoral:** responden a las solicitudes de evaluación o, incluso, validación de la integridad de un proceso electoral que reciben las Naciones Unidas, la OEA o algún otro centro de pensamiento promotor de la democracia. Pueden servir a los agentes nacionales como instrumento adicional de ayuda para superar las crisis de confianza durante los procesos electorales.

- **Organización o supervisión de elecciones:** En contextos de crisis sociopolíticas que impidan celebrar elecciones libres y

---

<sup>5</sup> Cfr. Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas. <https://dppa.un.org/es/elections>

justas, las organizaciones internacionales pueden ser plenamente responsables de organizar las elecciones de un Estado. Como ejemplo de esto, cito, los casos ~~com~~ de Camboya (1992-1993) y en Timor Oriental (2001-2002), en los cuales fue la ONU, la encargada de realizar las elecciones a petición de estos Estados Miembros.

La siguiente figura sirve para ilustrar la relación entre los citados sectores y cómo la asistencia electoral es el vínculo que comparten la promoción internacional de la democracia y estos:

*Figura 1.1* Ámbitos de la Asistencia Electoral



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, podemos distinguir entre una tipología diversa de actores de acuerdo con su origen y al ámbito en el que se enfocan. En primer lugar, tenemos a la Organización de Naciones Unidas, de

carácter universal, la cual tiene distintos programas para la promoción de la democracia.

Comenzando por el marco normativo internacional por el que se regulan sus actividades, podemos citar la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta de Derechos Humanos y la Declaración del Otorgamiento de Independencia a Países Colonizados. De este se desprenden programas tales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el cual mediante su División para la Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz.

Tenemos actores multilaterales regionales como la ya mencionada OEA, la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea, la propia Unión Europea mediante su Parlamento, etc. Así como actores estatales, los cuales se encuentran mayoritariamente en Estados Unidos y Alemania.

En el caso estadounidense tenemos instituciones como la ya citada Fundación Nacional para la Democracia, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Centro Carter, el Instituto Nacional Demócrata para los Asuntos Internacionales, el Instituto Republicano Internacional.

Como podemos notar, muchas de estas instituciones promotoras de la democracia tienen un origen que los vincula directamente al Estado o en su caso, a los partidos políticos tales como el Demócrata y Republicano. En el caso alemán, estas instituciones del Estado, entre

las cuales encontramos a las Fundaciones Konrad Adenauer, Friedrich Ebert, Heinrich Böll y Rosa Luxemburg.

Schmitter (2001:29) proporciona un cuadro que ayuda a entender mejor la tipología de actores internacionales que intervienen en la promoción internacional de la democracia consonante con los elementos exteriores de la democratización de Whitehead anteriormente citados:

**Figura 1.2 Formas de participación internacional en procesos de democratización.**

Tipo de actor	Base de acción	
	Coerción: respaldada por Estados	Voluntaria: apoyada por actores privados y/o Sociedad Civil
Unilateral	Control	Contagio
Multilateral	Condicionamiento	Consentimiento
Independientes- Tanques de pensamiento	Condicionamiento	Consentimiento

Fuente: Elaboración propia con base en Schmitter, P. (2001: 29)

Es importante señalar que el tercer sector de actores –tanques de pensamiento- es el elemento más novedoso y menos estudiado en cuanto a su rol como actores internacionales, en lo general, y a su rol como promotores de la democracia en lo particular. La mayoría de las instituciones globales no son gobernadas por políticos profesionales o diplomáticos tradicionales, la mayor parte de las agencias mundiales que proporcionan estándares y productos en red, así como las principales organizaciones económicas que se ocupan de finanzas y el

desarrollo, dependen de organismos independientes de expertos no electos para tomar decisiones en asuntos importantes. Muchos funcionarios son reclutados con criterios de independencia política, experiencia técnica y comportamiento honesto. En general, las instituciones globales tienden a diseñar políticas públicas mediante un conocimiento consensual y no por votación de alternativas de partidos políticos. (Colomer, 2015:27).

#### **1.4 Conclusiones**

Dentro de los procesos de democratización, los factores exógenos han sido los que menos atención han recibido por parte de los estudiosos de la llamada *transitología*; sin embargo, el estudio de estos factores, y en particular de la promoción internacional de la democracia, ha empezado a ganar notoriedad desde inicios del siglo XX principalmente en Europa donde encontramos el mayor número de investigadores sobre este fenómeno.

En el marco de la globalización, donde presenciamos relaciones de interdependencia compleja entre varios Estados, surgen espacios regionales en los cuales el paradigma democrático sigue siendo preponderante a nivel normativo; como ejemplo de esto, tenemos el ya mencionado Régimen Democrático Interamericano del cual México forma parte. Asimismo, crece el protagonismo de nuevos actores internacionales que se suman a los esfuerzos por promover la democracia.

Una de las áreas principales en las que se concentran los esfuerzos de estas organizaciones es la asistencia electoral. De esta manera, se

originan incluso agrupaciones y redes internacionales de autoridades electorales que dan pie a sus propios tanques de pensamiento cuya finalidad principal es generar conocimiento experto que coadyuve a mejorar la calidad de la administración electoral, tanto de sus miembros como de los Estados que soliciten de su ayuda.

En el siguiente capítulo, se tratará cómo es que este conocimiento experto de ciertos tanques de pensamiento ha incidido en el diseño de la administración electoral mexicana resultante del proceso de transición en la década de los noventa del siglo XX, de modo que pueda rastrearse entonces la influencia de estos factores exógenos en el proceso de democratización mexicana mediante la influencia intelectual de estos tanques de pensamiento.

## **CAPITULO II: TANQUES DE PENSAMIENTO Y ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN INTERNACIONAL DE LA DEMOCRACIA**

### **2.1 Introducción**

En el presente capítulo, vamos a identificar los tanques de pensamiento internacional promotores de la democracia con los cuales los OEM tienen vínculos. Esta relación es un canal de doble sentido: esto es, tanto de recepción, entendido como los programas orientados a optimizar el diseño de los OEM, como de emisión, comprendido como aquellos programas de cooperación destinados a fortalecer la democracia en países o regiones terceras.

Los siguientes centros de pensamiento han tenido influencia en el rediseño de la administración electoral mexicana que se presencié a partir de la última década del siglo XX en México. En primera instancia, se dará una semblanza de estos organismos a partir de su misión y su visión para promover y defender la democracia.

En segundo término, definirán las acciones concretas de promoción internacional de la democracia que estos organismos y los OEM llevan a cabo. Posteriormente, se presenta la cantidad de estas acciones y los países a los cuales los OEM han prestado sus servicios. De esta manera, se estudiarán estas actividades para conocer el papel de los OEM en su carácter de actores internacionales.

## 2.2 Fundación Internacional para los Sistemas Electorales. (IFES)

Esta Fundación fue creada en 1987 con el propósito de promover los derechos de los ciudadanos de participar en elecciones justas y libres. De acuerdo con el sitio web oficial, esta institución provee de asistencia técnica a autoridades electorales; trata de hacer inclusivos los procesos políticos para que los sectores sub-representados tengan oportunidad de participar; lleva a cabo labores de investigación de campo para mejorar el ciclo electoral. Su administración consta de un directorio internacional de 15 miembros. En su sede asentada en la ciudad de Washington D.C. en Estados Unidos, trabajan expertos en relaciones internacionales y elecciones de todos los continentes.<sup>6</sup> El IFE y la IFES formalizaron relaciones en el convenio firmado el 1 de diciembre de 1994.<sup>7</sup> La primera misión conjunta en la que participaron el IFE y la IFES fue para instaurar la credencialización con fotografía en Ghana.<sup>8</sup>

En términos concretos, IFES actúa en 2 áreas específicas: la implementación de proyectos y servicios de información (USAID, 1996: 2)

La implementación de proyectos incluye:

- Evaluaciones pre-electorales
- Asistencia técnica *in situ*

---

<sup>6</sup> Sitio web de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales. <http://www.ifes.org/about>.

<sup>7</sup> Cfr. Instituto Federal Electoral. *Convenios de cooperación signados por el Instituto Federal Electoral, en cuya concreción participó la Unidad Técnica de Coordinación de Asuntos Internacionales*. Instituto Nacional Electoral. México, 2008. Versión digital consultada en la dirección: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Cooperacion-AsistenciaTecnica/CAI-Misiones/Asist\\_tec\\_INE\\_int-1993-2014.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Cooperacion-AsistenciaTecnica/CAI-Misiones/Asist_tec_INE_int-1993-2014.pdf)

<sup>8</sup> Cfr. Instituto Federal Electoral. *Asistencia Técnica Internacional 1993-2013*. Instituto Nacional Electoral. México, 2014. Consultado en la página: [http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-Internacional/2013/Act\\_Intern\\_IFE\\_1993-2013.pdf](http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-Internacional/2013/Act_Intern_IFE_1993-2013.pdf)

- Suministro de equipos y materiales electorales
- Educación Electoral y Cívica
- Observación y supervisión electoral

Los servicios informativos constan de:

- El Centro de Documentación Electoral Clinton F. White
- Simposios, conferencias, viajes de intercambio para funcionarios electorales
- Publicaciones

Un breve ejemplo de caso en el que participó IFES es Perú, en el periodo de octubre de 1994 a diciembre de 1995, cuando en aquel proceso electoral general IFES brindó capacitación e información a la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el órgano de aquel Estado especializado en materia de elecciones. IFES no limita su participación a instituciones estatales, ya que igualmente mantiene relaciones con ONG's.

El Acuerdo de Cooperación institucional entre el IFE e IFES establece cinco espacios<sup>9</sup>:

1. *Reconocimiento*: Que incluye el mantenimiento de relaciones de cooperación en el marco del reconocimiento de la independencia de ambas partes.

---

<sup>9</sup> Cfr. Fundación Internacional para Sistemas Electorales., Instituto Federal Electoral. *Acuerdo de cooperación institucional*. México. 2008. Consultado el 26 de junio de 2016 en la página web del Instituto Nacional Electoral: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Convenios\\_redes\\_y\\_Asoc/Organismos\\_Internacionales/Acuerdo\\_IFE\\_IFES\\_2008.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Convenios_redes_y_Asoc/Organismos_Internacionales/Acuerdo_IFE_IFES_2008.pdf)

2. *Intercambio*: La permuta de información pública en materia electoral y democrática. Contempla también la difusión de mejores prácticas en el campo electoral con fines de investigación, evaluaciones comparativas y análisis
3. *Cooperación profesional*: La participación conjunta de ambos en seminarios y edición de materiales y publicaciones.
4. *Asistencia técnica*: Colaboración en asistencia técnica profesional mediante el trueque de recursos técnicos y de profesionales especializados en los variados campos de la administración electoral con el propósito de prestar asistencia a terceras instituciones en el desarrollo de metodologías, programas y trasmisión de conocimiento en áreas de interés, tales como los valores fundamentales para la administración electoral, la capacitación profesional, investigación y análisis en el ámbito electoral, la transparencia, acceso a la información y el financiamiento público.

### **2.3 Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE)**

**La Unión Interamericana de Organismos Electorales**, surgida en 1991, es una entidad de carácter no gubernamental, cuyas decisiones sólo tienen carácter de recomendaciones y orientaciones para los organismos que la integran, es decir, somete a una responsabilidad de tipo moral mas no jurídica.

Sus objetivos son:

- Incrementar la cooperación entre las asociaciones de organismos electorales que la integran, así como entre los propios organismos;
- Impulsar el intercambio de información relacionada con los regímenes electorales;
- Estimular la participación de representantes de los organismos miembros en calidad de observadores en los procesos electorales, formulando recomendaciones de carácter general a los organismos miembros de la Unión;
- Promover sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos en los cuales se garantice la emisión del voto en forma libre, universal y secreta;
- Proporcionar apoyo y asistencia a los organismos electorales que lo soliciten.<sup>10</sup>

Cuenta entre sus miembros actualmente a 20 naciones, las cuales son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Uruguay y Venezuela. En este tenor, México se encuentra representado por el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los cuales se adscribieron a la Unión en 1996.

---

<sup>10</sup> Cfr. Instituto Nacional Electoral. *Unión Interamericana de Organismos Electorales- UNIORE*. Sitio web del Instituto Nacional Electoral. Consultado en la dirección: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Union\\_interamericana\\_de\\_Organismos\\_Electorales\\_UNIORE/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Union_interamericana_de_Organismos_Electorales_UNIORE/)

Sin embargo, observadores del Instituto Federal Electoral asistieron en 1991 a la suscripción del Acta Constitutiva en Caracas, Venezuela.

En cuanto a su estructura, la Conferencia Interamericana de Organismos Electorales es el órgano superior. Se instala con más de la mitad de sus miembros y sus decisiones son consensadas. El órgano de control técnico administrativo es la Secretaría Ejecutiva, la cual se desempeña por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Grosso modo, sus funciones son:

- Elaborar la agenda y metodología a ser considerada en cada Conferencia e informara de esta a los Organismos miembros.
- Ejecutar los programas y proyectos aprobados que le hayan sido asignados por la Conferencia.
- Tramitar las solicitudes de ingreso de nuevos miembros para ser sometidos a consideración de la Conferencia.
- Estimular la cooperación entre los Organismos miembros y todas aquellas actividades relacionadas con los citados objetivos de la Unión. (UNIORE, 1991)

Los miembros están obligados a informar a la Secretaría Ejecutiva sobre el desarrollo de los procesos electorales, y compartir ejemplares de sus leyes, reglamentos, instructivos, trabajos doctrinados, memoria

e informes electorales. La Unión cuenta con un Banco de Datos en el cual se contiene la aludida información.

## **2.4 Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (International IDEA)**

Este es un organismo intergubernamental que plantea una visión particular sobre la democracia. Esta visión tiene como fundamentos la seguridad básica humana, el imperio de la ley y las libertades de expresión y asociación. La democracia es vista como un proceso que envuelve la equidad política y el control popular para que esta adquiera un carácter de sustentabilidad.<sup>11</sup>

En materia electoral, busca acrecentar la confianza y participación del elector, lo que puede llevar a cambios en el sistema electoral, el fortalecimiento de la independencia y profesionalismo de la administración electoral, mejorando la observación a los financiamientos en campañas electorales, etc. Como podemos observar, son los mecanismos que utilizan también los otros organismos citados.

IDEA colabora con organismos electorales de diversos países, no sólo los miembros, en cuestiones técnicas e investigativo-documentales. Consta de 29 miembros: Australia, Barbados, Bélgica, Botswana, Brasil, Canadá, Cabo Verde, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Finlandia, Alemania, Ghana, India, Mauritania, México, Mongolia, Namibia, Países Bajos, Normandía, Perú, las Filipinas,

---

<sup>11</sup> Cfr. Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral. *Declaración*. Consultado en la página oficial de IDEA internacional en la dirección: <http://www.idea.int/upload/Declaration.pdf>

Portugal, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza y Uruguay. La sede del Instituto se encuentra en Estocolmo, Suecia.

Los miembros de esta organización están obligados a compartir la labor que realizan en el Instituto con Organismos No Gubernamentales internacionales y organismos intergubernamentales. Al igual que los demás organismos, también está centrada en la reproducción de la democracia representativa a través de la pretensión de la consolidación de los procesos electorales a nivel global. Actúa en cuatro campos principales:

- La creación de un banco de datos que brinde servicios de información
- La realización de investigaciones
- El desarrollo y promoción de líneas directivas generales en cuestiones de investigación
- Asesoría y capacitación

Se rige por un Consejo que determina las políticas y directrices por las que se conduce este organismo. Este Consejo consta en un número variable de entre quince y diecinueve miembros. En cooperación concreta con el INE realizan diversos talleres, seminarios y conferencias, destacando las Jornadas Interamericanas Electorales donde participaron con la OEA. La primera de ellas fue celebrada en la sede del IFE y se celebran anualmente desde el año 2008. El conocimiento sobre estas Jornadas es importante ya que son un foro para la cooperación internacional en el campo de las elecciones y espacios para fortalecer la democracia en América (IFE; IDEA, 2011:3).

## 2.5 Red de Conocimientos Electorales ACE

Este es uno de los proyectos desarrollados en conjunto entre el IFE/INE, IDEA Internacional e IFES. Se pronuncia a favor de la celebración de procesos electorales transparentes y fidedignos, haciendo hincapié en la sustentabilidad, el profesionalismo y la confianza necesarios para llevar a cabo tal empresa de manera satisfactoria. Esta red virtual proporciona servicios orientados al conocimiento, la asistencia y el fortalecimiento institucional de los organismos electorales.

El proyecto surge en 1998, IDEA, IFES y UNDESA establecieron el Proyecto ACE (Administración y Costo de Elecciones). En la *Red de conocimientos electorales ACE* podemos encontrar otro espacio en el plano internacional donde diversas instituciones públicas gubernamentales y no gubernamentales interactúan de manera coordinada y horizontal. Entre estas instituciones se encuentran: IDEA, EISA (organismo electoral de Sudáfrica), el Instituto de Elecciones Canadá, el Instituto Nacional Electoral, IFES, el Centro Carter, PNUD y la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas (UNEAD, por sus siglas en inglés).

Para la organización de sus datos, se divide en 4 campos específicos en el que tratan los temas pendientes de la agenda democrática internacional y que coinciden con lo considerado por las organizaciones que participan en esta red. <sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Página web de ACE Project, consultada en: <http://aceproject.org/about-es>

- Elecciones Hoy. Contiene información básica sobre el estado actual de los procesos electorales contemporáneos.
- Enciclopedia. Contiene la versión revisada y actualizada de las 12 áreas temáticas originales del Proyecto, las cuales son sistemas electorales; administración electoral; marco jurídico; delimitación de distritos; educación electoral; registro de electores; logística electoral; partidos y candidatos; escrutinio de votos; elecciones y medios de comunicación; integridad electoral; elecciones y tecnología y voto en el extranjero .
- Datos comparados. Base de datos donde se puede consultar y comparar información precisa sobre la forma en que distintos Estados organizan y conducen sus elecciones.
- Materiales muestra. En una sola base de datos se integran materiales muestra de distintos países del mundo que incluyen: leyes y regulaciones, papeletas de votación, manuales de capacitación, carteles, estudios de caso, reportes técnicos, informes de observación electoral, formatos electorales, códigos de conducta.

De acuerdo con lo anteriormente presentado, podemos afirmar que los fines perseguidos por estos organismos electorales internacionales tienen como común denominador promover el desarrollo de la democracia electoral representativa mediante programas específicos

que funcionan como mecanismos de acción e implementación pensadas desde la nueva perspectiva del orden internacional globalizado.

Como ya se mencionó, la agenda de estos conglomerados actúa en dos campos específicos. Dentro de estos, los temas concomitantes y de mayor relevancia entre todos estos organismos se reducen a tres: la observación electoral; el voto en el extranjero; y la cooperación técnica. En seguida, se estudiarán los casos de cooperación más relevantes en los temas citados.

## **2.6 Centro Carter**

El Centro Carter se autodefine como una organización gubernamental sin fines de lucro, que ha ayudado a mejorar la vida de las personas en más de 80 países mediante la resolución de conflictos; el impulso a la democracia, los derechos humanos y la oportunidad económica; la prevención de enfermedades; y, la mejora en el cuidado de la salud mental.<sup>13</sup>

El Centro Carter fue fundado en 1982 por el ex-presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter y su esposa, Rosalynn, en colaboración con la Universidad Emory con el objetivo de lograr adelantos para la paz y la salud en todo el mundo.

El Programa para la Democracia del Centro Carter trabaja a nivel mundial para fomentar elecciones y gobernabilidad democráticas que estén en consonancia con los derechos humanos. Dentro de los campos

---

<sup>13</sup> <https://www.cartercenter.org/index.html>

de acción en los que se desenvuelve este centro de pensamiento encontramos:

- *Observación electoral*

A lo largo del seguimiento a más de 100 elecciones en 38 países desde 1989, el Centro Carter creó muchas de las técnicas que hoy son comunes en la materia. Los observadores electorales con reputación por su imparcialidad y credibilidad desempeñan un papel fundamental en la formación de percepciones acerca de la calidad y legitimidad de los procesos electorales. Así, con el fin de garantizar la validez y neutralidad de las actividades de observación electoral del Centro Carter, éste debe ser invitado por las autoridades electorales del país y ser bienvenido por los principales partidos políticos.

- *Desarrollo de directrices para la observación imparcial*

El Centro Carter, en colaboración con la División de Asistencia Electoral de la ONU y el Instituto Nacional Demócrata, jugaron un papel clave en la elaboración de la Declaración de Principios para la observación internacional de elecciones, donde se establecen directrices profesionales para la observación electoral. La Declaración ha sido suscrita por más de 50 organizaciones de todo el mundo.

- *Construcción de consensos sobre estándares para elecciones democráticas*

El proyecto sobre Estándares de las elecciones democráticas (DES) del Programa para la Democracia busca construir consensos basados en las obligaciones de los Estados de acuerdo con el derecho internacional. La base de datos de Obligaciones y Estándares de las Elecciones (EOS), y el Manual de Evaluación que lo acompaña, son dos herramientas prácticas que el Centro ha desarrollado para que sea una fuente de criterios comunes en el análisis de las elecciones. La base de datos sistematiza más de 200 fuentes de derecho internacional sobre derechos humanos y elecciones. El Centro también ha trabajado estrechamente con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el establecimiento de un plan de acción en común para que ambas comunidades, la electoral y la de los derechos humanos, promuevan el derecho a participar en las elecciones.

El Centro también ha estado desarrollando un programa de código abierto, ELMO –Electoral Monitoring o Monitoreo de Elecciones-, que permite que la clasificación y análisis de los datos recabados por los observadores se haga con celeridad, y tiene la proyección de que pronto se le integrarán variables de obligaciones específicas para elecciones democráticas.

- *Seguimiento a las transiciones y apoyo de largo plazo a los procesos democráticos*

Puesto que las transiciones democráticas implican mucho más que la celebración de elecciones, el Centro Carter también lleva a

cabo monitoreos de largo plazo a las transiciones políticas. Igualmente, trabaja para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil para así dar sustento a la gobernabilidad democrática, como en Liberia, Túnez y la República Democrática del Congo.

## **2.7 Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)**

El **Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL**, es un programa especializado del **Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)**. Fue creado en 1983 e inició sus labores en el mes de febrero de 1985. El Estatuto de **CAPEL** establece que sus fines serán la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones, con un enfoque multidisciplinario, labor que ha realizado con organismos electorales, poderes legislativos, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos.

Posteriormente, y como un elemento de apoyo y consolidación al trabajo de fortalecimiento de los procesos e instituciones democráticas, **CAPEL** se constituyó en la Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal) que desde 1985 funciona como la asociación más antigua del mundo en la materia; de América del Sur (Protocolo de Quito) desde 1989 y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) desde 1991, calidad bajo la cual se ha insertado en la dinámica democrática de nuestros países como facilitador y sujeto activo de los procesos de construcción y fortalecimiento de la democracia.

Sus actividades se enfocan principalmente en dos grandes áreas:

- *Misiones de Observación*

Estas misiones desempeñan un papel dual de observación técnica del proceso electoral y verificación imparcial de las elecciones. En este sentido, los miembros de la misión prestan especial atención a los aspectos relacionados con la administración del proceso, tales como el padrón electoral, el documento de identificación del elector, materiales para el sufragio, procedimiento de votación, escrutinio y cómputo de votos, transmisión y publicación de resultados, entre otros. A su vez, cumplen la función de monitorear la efectiva aplicación, en un proceso electoral determinado, de las más elementales normas internacionales en materia de derechos civiles y políticos, para asegurar una evaluación integral y objetiva del proceso electoral.

Estas misiones están integradas por miembros de organismos electorales de la región. El resultado de su labor se traduce en una evaluación de la jornada electoral y en un análisis del proceso cuyos resultados son remitidos al organismo electoral organizador de las elecciones, con el fin de que, en el espíritu de cooperación horizontal que emana de los acuerdos de las asociaciones, reciba las observaciones técnicas y sugerencias de los miembros de la misión y, de considerarlo pertinente, pueda tomarlas como base para mejorar sus futuros procesos de organización electoral.

- *Proyecto Jurisprudencia Electoral*

El proceso de maduración de las democracias en América Latina se ha constituido a su vez en un periodo de constante alumbramiento sobre la aplicación de las normas electorales, producto de una participación cada vez más activa de los actores en cuestión, imponiendo como reto a los entes jurisdiccionales brindar una respuesta mucho más efectiva a la interpretación de la norma electoral.

La dinámica integradora de los organismos electorales que se encuentran asociados en los **Protocolos de TIKAL, QUITO y UNIORE**, permite fomentar trabajos conjuntos cuyo resultado tiene un efecto multiplicador de grandes proporciones. Es por la anterior razón que, **CAPEL** como Secretaría Técnica pone sobre la mesa de trabajo de estas entidades, la iniciativa de contar con un banco de información electoral de uso común, con el propósito de constituirse en herramienta de trabajo y en un sistema de información consultivo funcional.

El llamado ***Proyecto de Jurisprudencia Electoral*** tiene como principal objetivo la sistematización de la jurisprudencia electoral interamericana, la cual se constituye como un importante mecanismo de consulta que sistematiza las resoluciones del derecho electoral desde una perspectiva integradora y uniforme, lo cual brinda a la comunidad académica y a funcionarios técnicos de los organismos electorales la posibilidad de realizar análisis comparados del derecho electoral vivo. Los esfuerzos relacionados con la cimentación de este banco jurisprudencial se remontan al año 2004.

Dado el rigor técnico y el carácter público con el que se elabora la sistematización de la jurisprudencia electoral, **CAPEL** en conjunto con los organismos electorales participantes en la formulación de la idea y puesta en marcha del proyecto, esperan que las entidades público-administrativas, así como diversos organismos internacionales dedicados a temáticas comunes con el trabajo de dicha Secretaría Técnica, así como aquellas entidades de la sociedad civil y/o instituciones académicas encuentren en el contenido del Proyecto, un espacio para el conocimiento del desarrollo jurisprudencial y la organización del sistema electoral entre los países del sistema interamericano.

## **2.8 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

El PNUD se autodefine como “la red mundial de la ONU para el desarrollo, que propugna el cambio y hace que los países tengan acceso al conocimiento, a la experiencia y a los recursos necesarios para ayudar a que las personas se labren un futuro mejor”<sup>14</sup>. El programa está presente en 177 países y territorios, y colabora con gobiernos y ciudadanos para que den con sus propias soluciones frente a los desafíos que plantea el desarrollo nacional y mundial.

Los sectores en los que este programa actúa son diversos, yendo desde la sustentabilidad ecológica hasta el sector salud; sin embargo, el sector que estudiamos es el político-electoral. Desde 1994, el PNUD ha sido testigo de la transformación de la democracia mexicana. En ese

---

<sup>14</sup>[https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/democratic\\_governance/fondo-de-apoyo-para-la-observacion-electoral-2017-2018.html](https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/operations/projects/democratic_governance/fondo-de-apoyo-para-la-observacion-electoral-2017-2018.html)

momento, su función fue administrar un fondo que permitiera a las organizaciones locales de la sociedad civil llevar a cabo la observación electoral, un hecho que ayudó a apuntalar la credibilidad del proceso electoral. En su séptima edición, el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2012 innovó en cuanto a la temática y amplitud del tipo de observación que apoyó lo anterior, para lograr mayor efectividad e incidencia real en las reformas y mejoras de los procesos electorales del país.

La experiencia de México en la preparación y celebración de elecciones es considerada como un ejemplo exitoso en todo el mundo de las acciones del PNUD. Con base en la credibilidad adquirida como convocante, el PNUD facilitó el diálogo entre los sectores, trabajando con el IFE/INE, el TEPJF, el Gobierno de México y la sociedad civil. Desarrolló también capacidades y programas de investigación que permitan llevar las buenas prácticas electorales mexicanas al resto del mundo y traer aquellas que abonen al continuo perfeccionamiento de la democracia mexicana. Todo esto es con la proyección del desarrollo de la gobernabilidad democrática en la región.

### *Gobernabilidad democrática*

Esta se comprende como los mecanismos, procesos e instituciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias. Para el PNUD, la consolidación del Estado de Derecho y la promoción de los derechos humanos son pilares fundamentales

para alcanzar el desarrollo humano sostenible y erradicar la extrema pobreza.

El PNUD coopera con los gobiernos a crear instituciones y métodos electorales, judiciales y de seguridad, responsables e independientes, que promuevan elecciones justas e inclusivas y un Estado de Derecho, centrándose especialmente en la mujer y en los grupos marginados. Este tema de la gobernabilidad democrática cobra relevancia para nuestro análisis, ya que la OEA también tiene como objetivo que sus acciones estén orientadas a fortalecerla en la región.

## **2.9 Organización de Estados Americanos (OEA)**

La OEA fue creada en 1948 cuando se subscribió, en Bogotá, Colombia, la Carta de la OEA que entró en vigencia en diciembre de 1951. Posteriormente, la Carta fue enmendada por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito en 1967, que entró en vigencia en febrero de 1970; por el Protocolo de Cartagena de Indias, suscrito en 1985, que entró en vigencia en noviembre de 1988; por el Protocolo de Managua, suscrito en 1993, que entró en vigencia en enero de 1996, y por el Protocolo de Washington, suscrito en 1992, que entró en vigor en septiembre de 1997.

La Organización fue fundada con el objetivo de lograr en sus Estados Miembros, como lo estipula el Artículo 1 de la Carta, "un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia"<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. [http://www.oas.org/es/acerca/que\\_hacemos.asp](http://www.oas.org/es/acerca/que_hacemos.asp)

Hoy en día, la OEA reúne a los 35 Estados independientes de las Américas y constituye el principal foro gubernamental político, jurídico y social del Hemisferio.

La OEA utiliza cuatro pilares para ejecutar efectivamente estos propósitos esenciales. Cada uno de estos cuatro pilares -democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo- se sustentan entre sí y se entrelazan transversalmente mediante una estructura que comprende el diálogo político, la inclusión, la cooperación e instrumentos jurídicos y de seguimiento, y que proporcionan a la OEA las herramientas necesarias para llevar a cabo y maximizar su labor en el hemisferio.

De esta manera, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) establece el propósito esencial de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”<sup>16</sup>. Ese propósito, que los Estados Miembros también consagraron mediante la suscripción de la Carta Democrática Interamericana, inspira la labor de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD/OEA), cuyo trabajo cotidiano constituye una herramienta de que disponen los Estados Miembros en la consolidación de sus regímenes democráticos.

La SFD/OEA acompaña a los países que así lo soliciten mediante iniciativas en temas tan diversos como la observación y la cooperación electoral, el buen gobierno, la prevención de conflictos sociales, el diálogo interparlamentario, la universalización de la identidad civil, la innovación en la gestión pública, entre otros. De esta manera, constituye

---

<sup>16</sup> Cfr. <http://www.oas.org/es/sap/?exp=yes>

un brazo técnico al servicio de los Estados Miembros en la profundización de sus democracias, el mejoramiento de la institucionalidad gubernamental, el fortalecimiento del Estado de Derecho, y en general en la defensa y promoción de los valores democráticos reconocidos internacionalmente y ratificados en los distintos instrumentos jurídicos de la Organización.

## **2.10 Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral (CICIE)**

Esta institución es resultado del Programa Internacional de Capacitación Electoral, un proyecto desarrollado en conjunto entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2008. En septiembre de 2010 surgió este espacio internacional que tiene como propósito brindar capacitación y actualización para los responsables de organizar procesos electorales en distintos países del orbe, bajo el enfoque de intercambio de experiencias, prácticas y conocimientos al amparo de la cooperación horizontal.

Esta iniciativa tiene como justificación técnica, la creciente complejidad de la organización de elecciones, los desafíos emergentes que ello plantea y la necesidad de compartir las mejores prácticas en el ramo con base, precisamente, en la cooperación internacional.<sup>17</sup> Este Centro tiene relaciones con diversos organismos como IFES, el Instituto

---

<sup>17</sup> Cfr. Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional y el Desarrollo. *Boletín electrónico*. México, enero 2011. Consultado en la dirección: <http://amexcid.gob.mx/boletin/0411/html/instituto-federal-electoral.html>

Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y la Asociación de Autoridades Electorales de Europa (ACEEEEEO).

Este Centro se dedica al estudio y capacitación de organismos pertenecientes a sistemas electorales de diversos países, desde una perspectiva comparada. Entre sus características pertenecientes se encuentran relaciones de cooperación horizontal e intercambio de conocimiento y técnicas en la organización electoral acorde a un programa multidimensional que incluye investigación comparada y capacitación.

Entre sus objetivos cuenta el diseño e implementación de programas permanentes de capacitación e investigación electoral y fortalecer las relaciones interinstitucionales de profesionalización de los sistemas electorales desde una perspectiva empírico-práctica. También tiene como objetivo coadyuvar en la creación y articulación de redes nacionales, regionales e internacionales de apoyo en materia electoral. Su sistema de financiamiento es mediante el criterio de gastos compartidos entre los socios fundadores.

Las áreas temáticas de investigación que abarca son<sup>18</sup>:

- *Institucionalización.* Encaminada a la construcción de confianza institucional, legalidad y legitimidad de los procesos electorales. Sus tópicos específicos incluyen los sistemas de

---

<sup>18</sup> Cfr. Instituto Federal Electoral, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Centro de Investigación y Capacitación Electoral.* México, 2013. Consultado en la dirección web: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Union\\_interamericana\\_de\\_Organismos\\_Electorales\\_UNIORE/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Union_interamericana_de_Organismos_Electorales_UNIORE/)

representación, legislación, justicia y organización del proceso electoral.

- *Fortalecimiento institucional.* Orientada a la inclusión y a la expansión de la representación mediante programas de participación ciudadana en los procesos electorales.

- *El ciclo del proceso electoral.* Su estudio es subdividido en fase preelectoral, fase electoral y fase postelectoral. La primera fase contempla un registro electoral confiable, el registro de partidos políticos y acreditación de observadores nacionales e internacionales. La segunda fase se centra en la instalación de casillas electorales, votación, conteo de votos, resultados preliminares y oficiales. La última fase se ocupa de auditorías y evaluación de la justicia electoral.

- *Consolidación institucional.* Sus objetivos democráticos son la equidad y la transparencia. Los temas son respecto al tipo de financiación, si pública o privada, el acceso a los medios de comunicación a partidos políticos y el voto en el extranjero.

- *Especialización.* Esta última parte asume la competencia respecto al voto electrónico, registro electoral por medios electrónicos y registro de candidatos y partidos políticos vía internet.

## **2.11 Actividades de cooperación con los Organismos Electorales Mexicanos**

En este apartado se presentan los datos concretos sobre la actividad internacional de los OEM en los rubros señalados anteriormente en

cumplimiento de la agenda de las organizaciones electorales internacionales. En primer lugar, se presenta el tema referente a la observación electoral a nivel internacional. Después, algunas misiones de asistencia técnica electoral del Instituto a otros organismos electorales. Finalmente, se trata el tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

*a) Observación electoral internacional*

La observación electoral es un tema de importancia mayor en un régimen democrático. Evoca un acto de transparencia donde las distintas fases del proceso electoral son abiertas y sin complicaciones para la obtención de información al respecto. Esta ha probado ser uno de los temas recurrentes en la agenda democrática internacional, de modo que, con estas nuevas formas de globalización, la observación electoral actual permite la supervisión de observadores extranjeros en los procesos electorales de un Estado determinando.

Los inicios de la observación electoral en México pueden rastrearse hasta el año de 1993. Esta fue una de las consecuencias del proceso político-social que desembocó en la creación del IFE y del cual ya se habló en el primer capítulo; sin embargo, es necesario rescatar una particularidad, a partir de esta coyuntura sectores de la ciudadanía se organizaron, comenzando así a asomarse los primeros atisbos de observación en diferentes entidades federativas en sus elecciones locales. Estas sociedades se consolidaron como ONG (organizaciones no gubernamentales),

dándose la tarea de realizar labores de observación y análisis de las campañas electorales, de las votaciones y hacer la proyección de sus resultados.

La observación electoral es definida como un procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas a la institución que organiza el proceso lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral (Ballados, 2012:65). Los objetivos son proveer de un elemento más que otorgue certeza a los comicios, fomentar la libre participación de ciudadanos en observancia del cumplimiento óptimo de las leyes emitidas para tal efecto (IFE, 2011:11). Se distinguen tres modalidades (Montero, 2010: 5):

- *Jornada Electoral.* Se compone de dos técnicas: estática y móvil. La primera consiste en la permanencia del observador todo el día en la casilla, mientras que la otra consiste en una permanencia oscilante entre 20 y 30 minutos, y después se trasladan a otra. Todo esto en el mismo día de la elección.
- *A corto plazo.* Se realiza aproximadamente 2 o 3 días previos a la elección. Se observa el día de las elecciones y, en ciertos casos, la publicación de los resultados oficiales.
- *A largo plazo.* Esta contempla todo el proceso electoral en su conjunto. Esto conlleva a la instalación de los observadores internacionales desde meses antes de la celebración de los

comicios. Se presentan desde el inicio formal del proceso electoral y concluye su estancia hasta el término legal del mismo.

Para su ejecución en México, se promovió la creación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral, el cual opera desde 1993. En general, la observación electoral se ha encontrado con dos participantes principales: la Federación y la ONU hasta 2015, cuando fue sustituida por CAPEL. La primera se encarga de otorgar las condiciones financieras necesarias y la segunda de desarrollar las labores técnicas. De acuerdo con Carrillo, la observación electoral persigue tres fines: generar confianza en el proceso electoral; alcanzar la legitimidad en la organización electoral a través de resultados confiables a la vista de todos los actores políticos y el escrutinio ciudadano; y contribuir a una observación electoral más objetiva e imparcial en sus juicios e informes (Carrillo, 2003: 63).

En cuanto al ámbito internacional, la observación electoral cobra relevancia cuando en 1948 la ONU supervisa el proceso electoral coreano. Resaltando la presencia de la ONU en la observación electoral mexicana, en el proceso electoral del año 1994 (la primera elección con observadores electorales) de los 82 mil observadores registrados ante el IFE, 30 mil estuvieron dentro del programa técnico de la ONU para este fin (Carrillo, 2003:67). En cuanto a los observadores extranjeros, en 1994 se registraron 943 visitantes provenientes de 40 países. En las elecciones intermedias de 1997 asistieron 397 de treinta países y en el proceso del año 2000 se dio parte de 860 visitantes provenientes de 58 países.

Entre las obligaciones que deben cumplir los observadores internacionales destacan las siguientes (Montero, 2010:67):

- Respetar sin reserva alguna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, así como los acuerdos y resoluciones de las autoridades competentes.
- No inmiscuirse de manera alguna en los asuntos políticos del país (Artículo 33 constitucional)
- No interferir de modo alguno en las tareas y en el ejercicio de las atribuciones de la autoridad electoral, ni en las actividades de manera imparcial, seria y responsable.
- No hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor de un partido político o candidato.
- No declarar el triunfo de algún partido o candidato.

Asimismo, se les reconocieron los siguientes derechos (Montero, 2010: 67):

- Conocer el proceso electoral federal en cualquiera de sus etapas.
- Entrevistarse con autoridades o funcionarios electorales con el objeto de obtener orientación o información explicativa sobre las instrucciones y procedimientos electorales.
- Celebrar reuniones con representantes de partidos políticos y sus candidatos para obtener información respecto a las organizaciones políticas, con el consentimiento de las mismas. Sin embargo, sus opiniones o informes no tendrán repercusión legal sobre el proceso.

En su última elección, que fue la del año 2012, el IFE presentó las bases para desarrollar la observación electoral, las cuales fueron similares a las efectuadas desde el año del 94. Se convocó a organizaciones no gubernamentales a participar en la observación, registrándose 86 y siendo aceptadas solamente 46. Estas dividieron su observación por áreas temáticas, tales como:

*Figura 2.2*  
Observación electoral elecciones de México 2012

<b>Áreas temáticas de observación</b>	<b>Cantidad de organizaciones</b>
Voto joven	4
Voto indígena	8
Participación ciudadana	11
Género	12
Legalidad electoral	15
Medio ambiente	1
Derechos humanos	1

*Fuente:* Elaborado con base en los datos de Murayama (2012:33)

En cuanto a su actividad internacional, el IFE participó en 142 misiones de observación electoral desde el año de 1996 hasta el 2014, siendo la primera en España el 3 de marzo de 1996 en cooperación con el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto

Interamericano de Derechos Humanos; la última observación como IFE fue en el 2014 en la república de El Salvador desarrollándose la cooperación bilateral con el Tribunal Supremo Electoral del Salvador.

*Figura 2.3*  
Misiones de observación electoral IFE 1996-2014.

América	Cantidad	Europa	Cantidad	Asia	Cantidad
Argentina	2	España	7	Afganistán	1
Bolivia	2	Rusia	4	Corea del Sur	2
Brasil	1	Georgia	2	Irak	1
Canadá	3			Taiwán	1
Chile	3				
Colombia	12				
Costa Rica	5				
Ecuador	10				
El Salvador	11				
Estados Unidos	5				
Guatemala	4				
Haití	3				
Honduras	4				
Nicaragua	1				

Panamá	5				
Paraguay	4				
Perú	7				
Puerto Rico	5				
República Dominicana	6				
Uruguay	1				
Venezuela	8				

Fuente: Elaborado con datos de IFE (2014) <sup>19</sup>

Respecto al tipo de elecciones observadas, encontramos los siguientes datos:

*Figura 2.4*  
Tipos de elección observadas 1996-2014.

Tipo de elección	Número de participaciones
Generales	47
Legislativas	22
Presidenciales	19
Locales	17
Consulta popular	8

<sup>19</sup> Cfr. Instituto Federal Electoral (2014). *Participación del Instituto Federal Electoral en misiones de observación electoral internacional*. México, Consultado en la dirección web: [http://www.ine.mx/archivos3/porta1/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Cooperacion-AsistenciaTecnica/CAI-Misiones/MISIONES\\_OBSERVACION\\_IFE.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/porta1/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Cooperacion-AsistenciaTecnica/CAI-Misiones/MISIONES_OBSERVACION_IFE.pdf)

Parlamentarias	6
Segunda ronda presidencial	7
Primarias	3
Parlamento Europeo	1
Vicepresidencial	1
Consulta popular	1
Elección extraordinaria	1

*Fuente:* Elaborado con datos de IFE (2014)

#### *b) Asistencia Técnica*

La asistencia técnica en materia electoral es contemplada, en primera instancia, por la Organización de Naciones Unidas. Esta tiene su sustento en el derecho al disfrute efectivo de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Para ello, se requiere de un proceso electoral que proporcione a los ciudadanos iguales oportunidades para presentarse como candidatos, exponer opiniones políticas individuales o colectivamente. El objetivo de la asistencia técnica es la de asegurar la consolidación y/o continuación del proceso de democratización de los países que solicitaren asistencia.

En 1993 se incrementó el número de solicitudes de asistencia electoral, por lo que se crea un Departamento de Asistencia Electoral dependiente de la Secretaría General de la ONU y un Fondo Fiduciario de Asistencia Técnica para el proceso electoral La

asistencia en materia electoral prestada por la ONU se fue diversificando a medida que las solicitudes de los estados miembros se incrementaron. Se ha llegado a incluir el envío al país solicitante del Alto Comisionado en materia de derechos humanos, el asesoramiento para el fortalecimiento y reforma del Poder Judicial, la asistencia para la reforma legislativa e instituciones nacionales de Derechos Humanos, así como servicios de asesoramiento sobre la adhesión de tratados, presentación de informes y obligaciones internacionales relacionados con los Derechos Humanos (Orta Flores: 2010).

El IFE inició la promoción de la asistencia técnica en 1993 en relación directa con el Tribunal Electoral de Panamá al otorgar el IFE sistemas y equipo de informática. Hasta 2014 el IFE participó en 80 misiones de asistencia técnica electoral obteniéndose 59 con un total de 36 países asistidos.

*Figura 2.5*  
Misiones de asistencia técnica IFE, 1993-2014

América	Cantidad	África	Cantidad	Asia	Cantidad
Argentina	2	Argelia	1	Afganistán	1
Bolivia	9	Burkina Faso	1	Indonesia	1
Brasil	1	Congo	1	Irak	2
Chile	1	Egipto	2	Líbano	1
Colombia	4	Ghana	2	Mongolia	1
Costa Rica	1	Guinea Ecuatorial	1	Timor Oriental	1
Ecuador	6	Marruecos	1		

El Salvador	4	Namibia	1		
Guatemala	7	Nigeria	1		
Guyana	2	Tanzania	1		
Haití	2	Zimbabwe			
Honduras	4				
Nicaragua	6				
Panamá	2				
Paraguay	2				
Perú	4				
Surinam	1				

Elaborada con base en datos de IFE (2014)

## 2.12 Conclusiones

Como podemos observar, los centros de pensamiento internacionales en materia de PID tienen una variada ventana de servicios que ofrecen a distintos organismos electorales a nivel global y nacional. A continuación, se muestra un cuadro comparativo entre estos centros:

*Figura 2.6*  
Cuadro comparativo entre organizaciones PID

Organismos promotores	Servicios	Tipo de organización	Base de acción
CAPEL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia técnica</li> <li>Observación electoral</li> <li>Proyecto de Jurisprudencia Electoral</li> </ul>	Tanque de pensamiento independiente	Consentimiento

<p>Centro Carter</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación electoral</li> <li>• Desarrollo de directrices para observación imparcial</li> <li>• Construcción de consenso sobre estándares para elecciones democráticas</li> <li>• Seguimiento a las transiciones y apoyo de largo plazo a los procesos democráticos</li> </ul>	<p>Tanque de pensamiento dependiente</p>	<p>Consentimiento</p>
<p>CICIE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de conocimiento experto en las áreas de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institución</li> <li>• Fortalecimiento institucional</li> <li>• El ciclo del proceso electoral</li> <li>• Consolidación institucional</li> <li>• Especialización</li> </ul> </li> </ul>	<p>Tanque de pensamiento Multilateral</p>	<p>Consentimiento</p>

IDEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La creación de un banco de datos que brinde servicios de información</li> <li>• La realización de investigaciones</li> <li>• El desarrollo y promoción de líneas directivas generales en cuestiones de investigación</li> <li>• Asesoría y capacitación</li> </ul>	Tanque de pensamiento unilateral	Consentimiento
IFES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluaciones pre-electorales</li> <li>• Asistencia técnica</li> <li>• Educación Electoral y Cívica</li> <li>• Observación y supervisión electoral</li> <li>• Acceso al acervo del Centro de documentación Electoral</li> </ul>	Tanque de pensamiento independiente	Consentimiento

	<p>Clinton F. White</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Simposios, conferencias, viajes de intercambio para funcionarios electorales</li> <li>• Publicaciones</li> </ul>		
OEA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación electoral</li> <li>• Asistencia técnica</li> <li>• Universalización de la identidad civil</li> <li>• Generación de conocimiento experto</li> </ul>	Organización regional multilateral	Condicionamiento
PNUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación electoral</li> <li>• Fondo de Apoyo para la Observación Electoral</li> <li>• Generación de conocimiento</li> </ul>	Organización universal multilateral	Condicionamiento

Red ACE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de conocimiento experto</li> </ul>	Tanque de pensamiento independiente	Consentimiento
UNIORE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica</li> <li>• Observación electoral</li> <li>• Generación de conocimiento experto</li> </ul>	Organización multilateral	Condicionamiento

*Fuente:* elaboración propia

El cuadro anterior ilustra las actividades y la tipología de los organismos promotores, así como su base de acción teniendo en cuenta su carácter. Para ello, me basé en la taxonomía presentada en la *figura 1.2* contenida en el primer capítulo de esta investigación. De lo anterior podemos resaltar dos elementos importantes:

El primero, es que las actividades que más aparecen en la ventana de servicios de estos organismos son la asistencia técnica, la observación electoral y la generación de conocimiento experto; seguidas de actividades de capacitación de funcionarios y educación cívica. De esto deducimos entonces que estas organizaciones están principalmente orientadas a fortalecer los procesos electorales y que la generación de conocimiento está destinada a que el diseño de las instituciones electorales se optimice para garantizar elecciones libres y justas.

El segundo factor es la base de acción de estas organizaciones. La taxonomía de esta base de acción ya se explicó con anterioridad en el capítulo I. Sin embargo, es pertinente explicar el por qué se les clasificó como tal. Las instituciones cuya base de acción fue catalogada como de consentimiento, se debe a que su naturaleza es un centro de pensamiento independiente, que no tiene forma de coaccionar su participación en una institución electoral o elección en específico.

Las instituciones cuya base de acción es considerada como de condicionamiento, refiere a que su naturaleza es de carácter multilateral y que está sustentada ante acuerdos suscritos en la materia, como la Carta Democrática Interamericana y la Carta de la ONU. El negar la observación o cooperación con alguna de las instituciones especializadas de estos organismos, implica ciertas sanciones que pueden llegar desde recomendaciones y amonestaciones hasta la expulsión de estas organizaciones.

De esta manera, se observa que en el Régimen Democrático Interamericano, las relaciones de cooperación en la materia son mayoritariamente de consentimiento, ya que los actores predominantes son centros de pensamiento independientes. Así, en el siguiente capítulo procederemos a analizar cómo estas organizaciones incidieron en la transición democrática mexicana en lo general, y en el diseño de la administración electoral mexicana en lo particular.

## **CAPÍTULO III: FACTORES EXÓGENOS EN EL DISEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL MEXICANA**

### **3.1 Introducción**

El tema de las transiciones democráticas ocupa al día de hoy un lugar destacado dentro de las ciencias sociales, ya que se siguen desarrollando investigaciones sobre cómo se han manifestado en distintas naciones, los factores que las impulsan y las tipologías que existen de las mismas.

Stokke (2018) considera que los procesos de democratización y de ampliación de los derechos civiles tienen, en primera instancia, una expresión a nivel interno de los Estados; en segunda instancia, los procesos de democratización adquieren una dimensión global mediante acciones concretas realizadas por actores estatales y no estatales.

Otro elemento clave para analizar los procesos de democratización, y los factores exógenos de estos, es la administración electoral. Pastor (1999) considera a la administración electoral como un factor fundamental para el correcto desarrollo de las transiciones democráticas. Asimismo, proporciona una tipología de los cuerpos electorales:

- Con supervisión gubernamental
- Con supervisión del parlamento
- Con supervisión judicial
- Como una oficina multipartidista
- Como oficina autónoma independiente

El autor afirma que en los países en proceso de transición democrática se instalan mayormente, órganos electorales independientes. Así, este autor expone que los órganos electorales permanentes son menos costosos y con mayor profesionalizados que los temporales.

Al respecto señala que los cuerpos de administración electoral deben asegurar la participación de todos los partidos políticos, promover la transparencia en todas las fases del proceso electoral, ser responsable ante la legislación y el público, promover la diseminación de información y educación cívica para los votantes e implementar medidas de reducción de costos (Pastor, 1999:18).

El establecimiento de un organismo electoral permanente e independiente representa un gran paso hacia el progreso institucional ya que puede fortalecer el sistema electoral de una nación. Al igual que un tribunal independiente o una fuerza policíaca, los ciudadanos y políticos a menudo tomarán sus funciones por dadas. Y como ellos, la ausencia o falla puede abrir las puertas a la dictadura (Pastor, 1999:19). Este pensador nos muestra entonces la importancia mayúscula tanto de la administración electoral en general -y de las instituciones electorales independientes en lo particular- en los procesos de democratización.

Por su parte, López-Pintor (2001) nos muestra cómo la administración electoral está fuertemente influenciada por la comunidad internacional al menos desde la última década del siglo XX, consonante con el paradigma democrático dominante. La conformación de Asociaciones de Autoridades Electorales Regionales sirve para difundir y sistematizar los estándares democrático-electorales a nivel regional

como a nivel internacional. Más allá de su función de establecimiento de redes, estas asociaciones han jugado un rol importante en la difusión y consolidación de estándares de prácticas electorales alrededor del mundo, y por lo tanto en el mejoramiento de los cuerpos de administración electoral como instituciones de gobernanza (2001:100)

Como prueba de ello, enumera distintas asociaciones regionales:

- **América.** La Asociación de Organizaciones Electorales de América Central y el Caribe, la Unión Interamericana de Organismos Electorales –UNIORE- .

- En **Europa Central** y ciertos lugares de **África**, asociaciones han sido creadas bajo el auspicio de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales –IFES-. La Asociación de Autoridades Electorales de Europa Central y Oriental, de 1991. La Asociación de Autoridades Electorales de África, la cual fue respaldada por 14 países y creada en 1997.

- **Asia.** Asociación de Autoridades Electorales de Asia; la Asociación de de Islas del Pacífico, Australia y Nueva Zelanda; una Asociación de Autoridades Electorales de la Mancomunidad. Todas estas asociaciones han sido muy activas en organizar conferencias regionales para autoridades electorales.

En Latinoamérica se han desarrollado varios talleres organizados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). IDEA Internacional ha sido anfitrión de una conferencia anual con las autoridades electorales miembros desde 1997. Cabe mencionar que México y sus organismos

electorales son integrantes de estos talleres. Los documentos que han emergido de algunos de los talleres de IIDH/CAPEL, así como las resoluciones de algunas de las conferencias de estas asociaciones indican la expansión de una “cultura de la administración electoral” (López-Pintor:2001:107).

Los hallazgos que concluyen la investigación de López-Pintor (2001:120) son:

1. Las elecciones son organizadas por organismos independientes y autónomos en 53% de los países.

2. Las elecciones manejadas exclusivamente por el poder Ejecutivo quedan como un residuo histórico categórico, no solo en número, sino en términos de términos de desarrollo contemporáneo.

3. Los vientos de la reforma están soplando hacia la creación de comisiones electorales independientes permanentes, en las que los partidos tienen representación y llevadas a cabo por expertos profesionales civiles.

4. El estatus legal de las autoridades electorales en las nuevas democracias está encumbrado en la Constitución como un mecanismo para limitar la posibilidad de reformas arbitrarias por la ley o presión del ejecutivo. Es el caso de toda Latinoamérica, África y Asia.

5. La intervención de la comunidad internacional ha sido generalmente considerada efectiva en lo relativo a ayudar a los procesos de democratización y el establecimiento de cuerpos electorales. En algunas nuevas democracias, el impacto de la asistencia internacional técnica o económica ha sido decisivo.

6. El número de organizaciones regionales e internacionales de autoridades electorales se ha expandido significativamente en los años recientes. Estas asociaciones están construyendo redes para promover estándares de buenas prácticas e intercambio de experticia profesional. Algunas autoridades de algunos países -Australia, Uruguay, España y Canadá- juegan un rol activo en la asistencia internacional.

Algunas de las características que se han comentado están presentes en los organismos electorales mexicanos en la actualidad, tales como su autonomía, independencia y permanencia; su estatus legal como autoridades electorales a nivel constitucional, así como su vinculación internacional con redes de autoridades electorales. Como se explicará en las siguientes líneas, los organismos electorales mexicanos han recibido una influencia mayormente indirecta de los actores de la comunidad internacional interesados en la promoción de la democracia y la calidad electoral.

Considero el tipo de influencia directa como aquella en la que las acciones de asistencia por parte de los organismos internacionales o tanques de pensamiento han tenido una participación patente en el proceso electoral mismo o en el surgimiento de instituciones electorales; *Vgr.:* Organización de elecciones, calificación de elecciones, financiamiento a observadores electorales, financiamiento para creación de organismos independientes electorales, etc.

En contraste, la influencia indirecta es recibida de manera intelectual; esto es, mediante investigaciones, seminarios, conferencias, programas, intercambios de información y recomendaciones. En este tipo de influencia los organismos electorales tienen plena

independencia de estos tanques de pensamiento, los procesos electorales siguen siendo organizados y calificados por las instituciones nacionales. Cabe mencionar que en la práctica, establecen estándares respecto a la administración electoral.

Los criterios o estándares internacionales de independencia y autonomía institucional de la administración electoral se resumen así (López, 2009:15):

- a) Incluir en la Constitución la existencia de una administración electoral neutral e independiente del poder ejecutivo y los partidos políticos así como el mandato de que una ley especial (normalmente ley electoral) regule los aspectos procedimentales que hagan efectiva dicha independencia y neutralidad políticas.
- b) Un procedimiento de nombramiento y remoción de los miembros de la más alta autoridad electoral que sea transparente y garantice la permanencia, profesionalidad y neutralidad de dichas autoridades. Normalmente el nombramiento procede de las cámaras por votación de mayorías calificadas y de tal manera que, cualquiera sea la relación de los nombrados con los partidos políticos, queden liberados de todo nexo partidista una vez nombrados. Esto último se consigue por la permanencia en el cargo y procedimientos de remoción que no queden al albur de la mera voluntad de quien gobierna o de los partidos en las cámaras.
- c) Independencia de la autoridad electoral en la preparación de su presupuesto, que debe ser aprobado por las cámaras y debidamente hecho efectivo por la autoridad financiera del gobierno. La autonomía presupuestaria es pieza principal de la

autonomía e independencia institucional de una autoridad electoral.

- d) Profesionalidad de un cuerpo de funcionarios electorales, sometidos a las reglas comunes de selección, retribución y carrera en la administración del Estado. La profesionalidad de los funcionarios electorales es pieza central de una maquinaria electoral neutral y eficiente.

Los factores internacionales juegan un papel importante en el fortalecimiento de los referentes legales y diseños institucionales de una democracia. Esto se traduce en compromisos adquiridos por el Estado mexicano que impactan directamente en las actividades y estrategias de vinculación de las autoridades electorales con sus contrapartes e instituciones afines en otros países (TEPJF, 2014:7).

Para efectos de la presente investigación, detectaremos las distintas modificaciones que han tenido en los OEM la presencia de estos estándares. Se hará mención sólo a los acuerdos y convenios signados por las distintas dependencias del Estado mexicano y de los organismos electorales mexicanos que tuvieron por objeto optimizar su profesionalización y eficacia. Los acuerdos signados por los OEM que atañen propiamente a su papel como actores internacionales promotores de la democracia serán analizados en el capítulo siguiente.

Dividiremos entonces en dos etapas el proceso del diseño contemporáneo de la administración electoral mexicana. La primera etapa, comprendida de 1990 a 1996, será la de génesis. Esto hace referencia a que en estos años fue cuando surgen tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral –TRIFE-, culminando en la

reforma de 1996 en la que el primero pasa a ser totalmente autónomo al dejar el presidente del Consejo General su nexos con la Secretaría de Gobernación, y en la que el TRIFE pasa a ser un órgano especializado del Poder Judicial, constituyéndose como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxima autoridad en la materia.

En la segunda etapa, la cual comprende de 1996 a 2014, se estudiará el proceso de consolidación y profesionalización de los OEM enfocándonos en la correlación con los actores de la comunidad internacional con los cuales los OEM han establecido redes de cooperación y vinculación.

La anterior metodología de estudio es coincidente con la clasificación emitida tanto por la OEA, como por el entonces IFE, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- e IDEA Internacional en la Primera Jornada Interamericana celebrada en México en 2008, en la cual se concluye que la mejor forma de fortalecer un cuerpo electoral es mediante su profesionalización.

### **3.2 Antecedentes: El surgimiento del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral**

Toda reforma en el sistema social en su conjunto y en sus subsistemas en lo específico, tiene como precedente un proceso político y social cuyo catalizador es un suceso particular que impulsa la transformación de uno o más sistemas. Los casos del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral no fueron la excepción. Estos surgieron de una larga serie de procesos políticos cuyo motor fue la demanda social de un sistema electoral eficiente, transparente,

representado en instituciones descentralizadas e independientes en sus funciones y decisiones que organizaran, vigilaran, supervisaran y calificaran los procesos electorales de igual manera.

El Código Federal Electoral de 1987 fue el precursor jurídico de la participación ciudadana en el desempeño de los procesos electorales fuera del mero hecho de emitir el voto. Las elecciones presidenciales de 1988 estuvieron plagadas de irregularidades que causaron conflictos políticos a nivel federal en todo el país. Esta serie de hechos revelaron las fallas y el deterioro del sistema electoral mexicano el cual afectaba directamente al sistema de partidos y al sistema político; y también representaba ya una amenaza para la preservación del cuerpo social. En seguida, daré cuenta del contexto histórico, político y jurídico en el cual se desarrollaron las citadas elecciones y cómo fueron estas el catalizador para la apertura democrática y la reforma al sistema electoral.

Entre las valoraciones de esta contienda electoral se encuentran las de un momento de ruptura que derivó en una reconfiguración de los sistemas electoral y de partidos, pero también se encuentran las que apuntan a acciones irregulares, falta de transparencia, de limpieza, la inequidad electoral y el que el gobierno federal se atribuyese la calificación de la elección (Campuzano, 2002:207) fueron las prerrogativas deficientes que tenía el sistema electoral mexicano y que fue patente en el Código Federal Electoral así como en el proceso electoral señalado. Cabe mencionar, que estas prerrogativas también son parte de las exigencias de la comunidad internacional para la

celebración de elecciones libres y justas ya abordadas en el anterior capítulo.

Lo anterior llevó a que las elecciones fuesen cuestionadas por la sociedad civil y a que la participación gubernamental en el proceso electoral provocara desconfianza y falta de legitimidad en las elecciones. Campuzano cita algunas de estas irregularidades:

El anuncio de que se había caído el sistema de cómputo [...] la lentitud con la que fluyeron los resultados operó como reafirmadora de la desconfianza. Posteriormente, el anuncio de resultados electorales en Hidalgo, cuando aún no se habían cerrado las casillas, generó mayores suspicacias respecto a los datos oficiales [...] a la una de la mañana del 7 de julio, y sin respetar el acuerdo entre partidos referente a que ninguna organización señalaría al ganador hasta conocer los resultados oficiales, el presidente del PRI, Jorge de la Vega, anunció el triunfo del candidato presidencial de este partido (Campuzano, 2002: 227).

Estas elecciones fueron significativas para los sistemas electoral y partidista por dos motivos: el primero de ellos, es que volvieron a presentarse los problemas propios de un sistema electoral dependiente, como lo son la falta de credibilidad, transparencia y autonomía. El desenlace de este proceso electoral, en el que el PRI logró imponer su versión de la realidad electoral, puso en evidencia lo que ya se había advertido en muchas elecciones locales: la contradicción irreconciliable entre una sociedad politizada que tenía demandas de participación y un sistema electoral donde las decisiones se imponían con métodos autoritarios (Gómez, 2010:110).

Estas características impulsaron la idea del fraude electoral en la ciudadanía, lo que provocó protestas ante este. Escenarios similares que ya se habían presentado en 1940 y en 1952. El segundo motivo, estrechamente ligado con el anterior, fue la respuesta del Estado ante estas demandas. La respuesta en los dos primeros escenarios señalados fue mediante el uso de la fuerza pública, mientras que la respuesta en esta situación fue el reordenamiento de las fuerzas políticas y reformas al sistema electoral que concluyeron en la creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral.

El marco jurídico de la creación de estas instituciones lo comprende la reforma constitucional de 1990, expresada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que tuvo como postulados principales: la obligatoriedad en el desempeño de los cargos de elección popular, la explicitación de la asociación libre y pacífica para participar en política, la creación del Registro Nacional de Ciudadanos, la definición del proceso electoral como función estatal que se ejerce por los poderes legislativo y ejecutivo de la unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Esta función se realizaría a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que es el Instituto Federal Electoral (Salinas, 1990:110)

Al momento de su surgimiento, el IFE en cuanto a su organización interna se estructuraba de la siguiente forma:

a) Contó con órganos de dirección ejecutivos y técnicos, así como órganos de vigilancia donde estaban representados los partidos políticos.

b) El órgano superior de dirección se integró por un consejero del Poder Ejecutivo, que no fue otro que el Secretario de Gobernación como presidente. Tuvo también cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos diputados y dos senadores -uno de estos era propuesto en cada Cámara por la mayoría y el otro por la minoría, representantes de los partidos políticos -con tope máximo de cuatro por partido y con razón de uno por cada tramo de 10% de la votación nacional- y seis consejeros magistrados, todos con derecho a voz y voto -excepto aquellos que representaban a partidos políticos con registro condicionado, en tal caso, solo tuvieron derecho a voz- [la figura de los consejeros magistrados fue creada con el pensamiento de servir de recurso amortiguador de la disputa electoral entre partidos así como entre estos y el gobierno. Se les exigía que no hubiesen ocupado ningún cargo público ni dirigencia partidista en los últimos 5 años] (Baños, 2010:233).

Respecto a sus funciones, se organizó de la siguiente manera:

a) Se estableció que la organización de los comicios sería una función de los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

b) El organismo sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.

c) Las sesiones de su órgano colegiado de dirección y de todos los demás que formaran parte de la nueva organización electoral serían públicas.

d) El organismo se haría cargo en forma integral y directa de las actividades relativas al padrón electoral, a la preparación de la jornada electoral, los cómputos y el otorgamiento de constancias, a la

capacitación electoral y la educación cívica, a la impresión de materiales electorales y a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, además de las que determinase la ley

e) Sus principios rectores serían los de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo

f) Los fines que se persiguieron con esta organización electoral fueron los de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política (Baños, 2010:234).

La constitución del Servicio Profesional Electoral se dio en el año de 1991 por iniciativa de la Junta General Ejecutiva integrándola mediante el establecimiento de las bases para regular la transferencia e incorporación al IFE de personal que provenía de la Comisión Federal Electoral, el Registro Nacional de Electores y la Comisión de Radiodifusión, y de los fundamentos para el reclutamiento y contratación provisional del personal de nuevo ingreso (Elizondo, 2010:35-36). Hasta aquí, podemos observar que la administración electoral aún se centraba en el poder Ejecutivo y Legislativo, de lo cual derivaba su falta de credibilidad y transparencia.

Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Electoral fue reformado para dar paso al Tribunal Federal Electoral (TRIFE), antecesor directo del TEPJF. Al igual que el Tribunal de lo Contencioso, el TRIFE surgió siendo un órgano Jurisdiccional autónomo, el cual tuvo facultades más amplias que su predecesor. Fue el TRIFE quien impuso las multas derivadas de los gastos de campaña de las elecciones de 1994 (Díaz, 2016:76).

Si bien en esta fase embrionaria de la transición democrática y de la nueva administración electoral aún no se perciben muchos elementos que nos puedan permitir el establecer una correlación fuerte entre los OEM y los tanques de pensamiento internacional, se presentan ya elementos importantes para considerar, tales como la voluntad de establecer nexos con el exterior para la optimización institucional y que se reconozca que la autonomía administrativa con la que se originó el IFE fue gracias al modelo de Guatemala con la Ley Constitucional de 1986 que estableció al Tribunal Supremo Electoral como la máxima autoridad en aquel país con autonomía administrativa (González, 2013:1).

### **3.3 Primera etapa: Evolución del IFE-INE como organismo público autónomo y la transmutación del TRIFE en TEPJF**

En 1993 se reformó el COFIPE a modo que el Consejo General del IFE obtuviese la facultad para designar a los directores ejecutivos mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros. Hasta antes de esta reforma, dicha facultad correspondía al Director General. También se formalizó la atribución de este órgano para designar a los consejos locales. Como señala Baños, la percepción de los actores

políticos sobre esta temática mejoró, ya que el hecho de que el Director General fuese designado por el Secretario de Gobernación y que el primero tuviese la facultad de nombrar a los integrantes de la Junta General Ejecutiva y a los consejos locales, fortalecía la creencia de que la estructura electoral seguía estando en control del gobierno (Baños, 2010:235).

Pero también la reforma al COFIPE de 1993 significó un paso importante hacia la descentralización del IFE con respecto al control gubernamental y a su consolidación como una institución autónoma, ya que con esta reforma recibió la facultad de calificar las elecciones del Poder Legislativo. Sin embargo, fue la reforma de 1994 la que reafirmó la autonomía del IFE, así como una inclusión de la sociedad civil otorgando a la ciudadanía mayor participación dentro del mismo. Surgió la figura del consejero ciudadano para tal efecto, la cual sustituyó a la figura de consejero magistrado en el Consejo General. Con esto, culminó la integración de todos los consejos del Instituto con consejeros ciudadanos exceptuando la presidencia del Consejo General la cual seguiría siendo ejercida por el Secretario de Gobernación.

Finalmente, con la reforma de 1996 el IFE termina de consolidarse como un organismo público autónomo especializado en materia electoral al establecer el COFIPE que el Consejo General se constituiría por un consejero presidente y ocho consejeros electorales. Los representantes de partidos políticos, los consejeros del Poder Legislativo y un secretario ejecutivo concurrirían, pero sólo con derecho a voz (Martínez, 1999: 3).

En síntesis, los aspectos más relevantes de la reforma al COFIPE de este año son:

1. Se reforzó la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y se reservó el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos.

2. El nuevo artículo 41 de la Constitución estableció que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

3. Se eliminaron las figuras de Director y de Secretario General del IFE y se crearon la Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva.

4. Se crearon las comisiones permanentes a cargo de consejeros electorales, lo que permitió que el Consejo General contara con mecanismos para supervisar las actividades de la rama ejecutiva del IFE.

5. Se estableció en nueve el número de miembros del Consejo General con derecho a voto, por lo que el Consejo General quedó constituido por:

- El Consejero Presidente del Instituto (con derecho a voz y voto)
- Ocho consejeros electorales (con derecho a voz y voto)
- Un Secretario Ejecutivo (sólo con derecho a voz)
- Consejeros del Poder Legislativo (sólo con derecho a voz)

- Representantes de cada partido político con registro (sólo con derecho a voz) <sup>20</sup>

Para este momento, el IFE ya se ha constituido como un organismo electoral independiente, permanente y autónomo. Otra novedad y que interesa a esta investigación, es que desde 1993 el IFE desarrolla actividades de vinculación y cooperación tanto con otras autoridades electorales extranjeras como con actores de la comunidad internacional. En 1994 la legislación electoral incorporó la figura de visitantes extranjeros para observar y/o asistir en los procesos electorales. De esta manera, en 1994 se recibieron a los primeros observadores electorales en las elecciones de ese año (IFE, 2010), y se firmó el convenio de colaboración, asistencia técnica y observación electoral con la IFES.

En 1997 se formaliza la Coordinación de Asuntos Internacionales, la cual ya operaba desde 1993. En ese mismo año, los OEM se incorporan a la UNIORE celebrando un convenio de adhesión y además se efectuó en México la tercera conferencia de la UNIORE, en la cual se adoptó por consenso un número de resoluciones que constituyen el molde para desarrollar cuerpos electorales permanentes independientes y mejorar la cultura democrática<sup>21</sup>:

- Reformas constitucionales para el fortalecimiento de la autonomía de las autoridades electorales frente a otros poderes estatales.

---

<sup>20</sup> Instituto Nacional Electoral.

<sup>21</sup> Unión Interamericana de Organismos Electorales (1996) *Acuerdos III Conferencia UNIORE*.

- Desarrollo de alta profesionalización de carrera a través de la promulgación de una ley especial en esta materia.
- La creación de un programa de alta administración electoral para ser manejado por el Secretariado de la Unión.
- El desarrollo y la estandarización de registros civiles y electorales, como el establecimiento de un documento de identificación único para ser usado en todas las actividades de la vida civil incluyendo las elecciones.
- El mejoramiento del sistema de conteo para los comicios y documentación de resultados.
- La promoción por parte de las autoridades electorales de la educación cívica y los valores de la democracia a través de distintas maneras, incluyendo influenciar la redacción de textos escolares y reforzar el apego a elecciones democráticas

Esta conferencia es importante ya que de ella derivaron o se ratificaron aspectos de la administración electoral mexicana que se mantienen hasta el día de hoy, tal como el documento único de identificación para ser usado en elecciones –en el caso mexicano la credencial para votar con fotografía que data de 1992-, la cooperación técnica para el mejoramiento de la informática electoral mexicana y la tarea de los OEM de promover la cultura cívica y democrática a nivel interno.

Asimismo, en ese entonces se estableció un acuerdo de cooperación técnica entre las autoridades electorales de México y Colombia, el cual tuvo como propósito fundamental identificar y promover proyectos y acciones sistemáticas que constan en acciones de intercambio,

cooperación y/o asistencia técnica electoral<sup>22</sup>. Además, se celebró otro convenio de asistencia electoral entre el IFE, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el PNUD para continuar con la formación de expertos mexicanos en técnicas de observación electoral, para continuar el proyecto de capacitación en la materia<sup>23</sup>.

En este mismo año, aparece el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación –TEPJF-. Este tribunal es la evolución del TRIFE, el cual surgió con la reforma de 1996 que lo adhirió como una judicatura especializada en materia electoral del Poder Judicial del Federación. En la reforma de 1996, se estableció en la fracción IV del artículo 99 constitucional la competencia del TEPJF para resolver en forma definitiva e inatacable acerca de las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones (Serna,2013:15). Así, vemos que desde entonces se concibió al TEPJF como el máximo órgano especializado en la materia.

Este órgano es un ejemplo más fehaciente de la influencia externa en cuanto al diseño de la administración electoral mexicana, ya que el 17 de mayo de 1990, en su resolución número 01/90, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- emitió un informe en el

---

<sup>22</sup> Cfr. Acuerdo de Cooperación Técnica entre Autoridades Electorales de México y Colombia (1996)

<sup>23</sup> Cfr. IFE, PNUD, Secretaría de Relaciones Exteriores (1996). Asistencia a la Observación Electoral.

cual valoró la importancia de que México tuviese “medios adecuados de un recurso sencillo y rápido o de cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales que amparen a quienes recurran contra actos que violen sus derechos fundamentales como lo son los derechos políticos” (TEPJF,2014). En este mismo documento, la CIDH manifiesta tener conocimiento de la reforma electoral de ese momento y recomienda que el mencionado recurso sea autónomo e independiente.

En la citada reforma se añadió el numeral 41 al artículo 60 constitucional, conforme a los criterios expuestos por la CIDH, la existencia de medios de impugnación en materia electoral federal, cuyo conocimiento se otorgó al organismo público encargado de preparar y organizar las elecciones.

Tal como afirma el documento del TEPJF (2014:6) *Política Electoral Internacional*, la máxima autoridad jurisdiccional especializada en materia electoral tiene una clara vocación internacional en su origen y actuación. Esto es patente también a nivel subnacional, ya que atendiendo a otra recomendación de la CIDH se estableció que cada una de las 32 entidades federativas tuviese un Tribunal Electoral correspondiente que resolviera las controversias electorales.

En 1997, se celebró un convenio entre el IFE, la Secretaría de Gobernación y el PNUD para la creación del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral. El cual tiene como ejes fundamentales apoyar a organizaciones ciudadanas interesadas en participar como observadores electorales en el proceso electoral federal de aquel año y

a la vez, recibir a los observadores electorales extranjeros. Lo anterior con la finalidad de coadyuvar con la transparencia del proceso electoral y que sus resultados respondan cabalmente a los principios de certeza y credibilidad (IFE, SEGOB, PNUD, 1997) Este fondo se mantuvo vigente durante toda la existencia del IFE, incluso en la última elección presidencial de 2012.

En 1998, Idea Internacional publicó un “Código de Conducta sobre Administración Ética y Profesional de Elecciones” que ha sido formalmente respaldado por las autoridades electorales de 40 países y que llama a las administraciones electorales a honrar los siguientes principios:

- Demostrar respeto por la ley.
- Ser no partidista y neutral
- Ser transparente
- Ser preciso
- Estar diseñada para servir a los votantes

Lo anterior es coincidente con la celebración del convenio celebrado entre IDEA Internacional y el IFE, en el cual éste se comprometió a respaldar este Código de Conducta junto con los demás miembros, y a reproducir estas prácticas en la estructura del organismo<sup>24</sup>.

Concordante con lo anterior, en 1998 también se firmó un convenio entre el IFE, el TEPJF, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el

---

<sup>24</sup> Cfr. IFE e IDEA Internacional (1998) *Convenio de Cooperación Técnica entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)*

PNUD, el cual se renovó en dos ocasiones -2000 y 2003-, cuyo objetivo fue fortalecer la cultura democrática en México a través de seminarios y publicaciones, así como ampliar la provisión de cooperación técnica especializada en la materia<sup>25</sup>.

En 1999, las autoridades electorales españolas –Consejo General del Poder Judicial, Junta Central Electoral y la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior- y las mexicanas –IFE y TEPJF- signaron el *Acuerdo de cooperación técnica entre las autoridades electorales nacionales de España y las autoridades electorales federales de México*, en la que se estableció como objetivos el identificar y promover proyectos, programas y acciones tendientes a desarrollar un proceso de intercambio de información, conocimientos y experiencias que le faciliten a cada una de las instituciones identificar y evaluar los avances e innovaciones técnico-administrativas, que fortalezcan o actualicen su organización y práctica institucional en materia electoral<sup>26</sup>.

En el contexto de las elecciones federales del año 2000, el IFE, el TEPJF, la SEGOB, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el PNUD firmaron el convenio de *Apoyo a la Observación Electoral y a la Coordinación de Visitantes Extranjeros*, cuyo objetivo fue apoyar técnica

---

<sup>25</sup> Cfr. IFE -TEPJF- PNUD - Secretaría de Relaciones Exteriores (1998) *Fortalecimiento de la Cultura Democrática, el Proceso Electoral y la Gobernabilidad*.

<sup>26</sup> IFE – TEPJF - Consejo General del Poder Judicial de España - Junta Central Electoral - Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior de España (1999) *Acuerdo de cooperación técnica entre las autoridades electorales nacionales de España y las autoridades electorales federales de México*

y financieramente las actividades de los grupos nacionales de observación, así como brindar apoyo a los visitantes extranjeros.

A partir de este año, se empiezan a presentar casos en los que, a nivel subnacional, la administración electoral tiene proyección internacional, ya que se presentan tres convenios en la materia orientados a que los organismos estatales tengan participación a este nivel. Todos estos fueron firmados en 2001:

El *Convenio de cooperación técnica en materia electoral internacional entre el Instituto Estatal Electoral de Chiapas, el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, el IFE, y el TEPJF*; el segundo convenio, se celebró entre el IFE, el TEPJF y las autoridades electorales del estado de Guerrero – Consejo Estatal Electoral de Guerrero y Tribunal Electoral del Estado de Guerrero<sup>27</sup>; el tercer convenio se celebró entre el IFE, TEPJF y las autoridades electorales del estado de Morelos – Instituto Electoral de Morelos y Tribunal Electoral del Estado de Morelos-.

Desde 2003 en adelante, se observaron más convenios en el ámbito bilateral. El primero de ellos, fue el *Convenio marco de cooperación en materia de educación cívica entre el Instituto Federal Electoral de México y el Jurado Nacional de Elecciones del Perú*, que tuvo como fundamento el establecer un marco de referencia para la interacción técnica entre las partes en materia de actividad electoral, educación cívica y promoción de la cultura democrática. El *Acuerdo de*

---

<sup>27</sup> *Convenio de cooperación técnica en materia electoral internacional entre el Consejo Estatal Electoral de Guerrero, el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*

*cooperación técnica entre el Instituto Federal Electoral de México y el Tribunal Electoral de la República de Panamá* de 2003 se centró en realizar, apoyar, promover y facilitar la actividad de cooperación en materia electoral internacional entre las partes.

En la misma línea, en 2004 el *Convenio de cooperación entre la Cámara Nacional Electoral de Argentina y las autoridades electorales federales de México* sostuvo la importancia de identificar y promover proyectos de intercambio y consulta, cooperación y asistencia técnica sobre temas de administración electoral y solución jurisdiccional de conflictos electorales; igualmente el *Acuerdo de cooperación en asuntos electorales entre el Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos y la Comisión Electoral de la República de la India* firmado en octubre de 2004, se centró en la asistencia técnica y promover la cultura cívica entre ambas naciones.

En colaboración con el PNUD México, el IFE lanzó en 2005 el informe *Programa Institucional “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado”* con la finalidad de resolver dos problemas fundamentales: el alto abstencionismo electoral, el cual para entonces alcanzó el 53% de acuerdo a las elecciones inmediatas anteriores – las de 2003-. El segundo problema a resolver fue la baja efectividad del voto, comprendida como subutilización o distorsión del ejercicio de este derecho. Esta se traduce en acciones tales como la compra y coacción del voto, dificultades para acceder a la información relevante y de la falta de espacios discusión colectiva que limitaban el ejercicio de un voto razonado y responsable (IFE, PNUD, 2005:3).

Lo anterior se ejecutó destinando a las Juntas Ejecutivas Distritales 5.5 millones de pesos, recibiendo entre 16 mil y 23 mil pesos cada una para el desarrollo de proyectos orientados a fortalecer la educación cívica en sus distritos. El resto de apoyos consistieron en: a) asesoría personalizada a los vocales de capacitación de los distritos llamados prioritarios y b) el envío de diferentes herramientas y apoyos para el diseño e instrumentación de proyectos: técnicas didácticas, estudiosos y estadísticas, selección de materiales didácticos (modelos de talleres, impresos, folletos, fotos, videos, audios, etc.) Algunos de ellos elaborados por el IFE, por distintas organizaciones civiles e instituciones gubernamentales e internacionales (IFE, PNUD, 2005:6)

Para las elecciones federales de 2006, se renovó el convenio de Apoyo a la Observación Electoral entre las autoridades electorales federales mexicanas, la SEGOB, la Secretaría de Relaciones exteriores y PNUD. Además, en ese mismo contexto, se firmó el *Memorando de acuerdo entre el Instituto Federal Electoral de México y la Unión Europea, concerniente a la participación de una misión de la Unión Europea para presenciar las elecciones presidenciales y legislativas del 2 de julio de 2006 en México*, cuyo objetivo fue formalizar la presencia de una misión de visitantes extranjeros de la Unión Europea para el proceso electoral de aquel año.

### **3.4 Segunda etapa: La internacionalización de la justicia electoral mexicana después de la reforma de 2007.**

La reforma electoral de 2007 derivó, una vez más, en respuesta demandas sociales que exigieron un mayor perfeccionamiento de las

autoridades electorales ya que las turbias elecciones de 2006 pusieron en entredicho la credibilidad y transparencia de las mismas. De esta manera, se buscó llenar esos huecos en la legislación electoral para asegurar condiciones más equitativas en la competencia electoral.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008 el Congreso de la Unión otorgó al IFE 53 atribuciones con los siguientes objetivos fundamentales:

- Fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales.
- Regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación.
- Promover la participación ciudadana en las elecciones.
- Asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales.
- Transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales.
- Crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados.
- Crear la Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo

La prohibición a los partidos políticos de contratar propaganda político electoral en radio y televisión para los partidos políticos se extendió a cualquier persona física o moral, incluyendo a los candidatos o precandidatos a cargos de elección popular, dirigentes y afiliados a un partido político, así como a los ciudadanos en general. Quedó entonces

prohibido a los concesionarios o permisionarios de radio y televisión vender espacios o publicidad a favor o en contra de un partido político o candidato.

Se otorgó al IFE la facultad de ordenar la suspensión inmediata o el retiro de los mensajes contratados por los partidos, coaliciones, candidatos o cualquier persona física o moral que puedan afectar el desarrollo de la contienda electoral o la imagen de un partido. Esta atribución comprende los mensajes que denigren a las instituciones o que calumnien a las personas (Calderón, 2007).

Por otro lado, el nuevo COFIPE estableció que el consejo distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas cuando la diferencia sea igual o menor a un punto porcentual entre los candidatos que hayan obtenido el primero y segundo lugares en la votación; y el representante del partido que postuló al candidato que ocupe el segundo lugar lo solicite de manera expresa al inicio de la sesión de cómputo. Para que esto suceda, se considera suficiente la presentación, ante el consejo distrital correspondiente, la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito (Valdés, 2008)

Otro de los reclamos frecuentes de ciudadanos y políticos fue que debían aumentar los mecanismos para asegurar el manejo honesto y transparente de los recursos asignados al IFE y a los partidos políticos. Para responder a esta inquietud se creó un órgano de control, la Contraloría General, con facultades estrictamente delimitadas para vigilar y auditar el uso de los recursos y el cumplimiento de las tareas

programadas por los funcionarios del Instituto en todos sus niveles. Asimismo, se conformó una unidad especializada para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Esta reforma, en términos de política electoral internacional comparada, otorgó a los OEM, y sobre todo al IFE, de un diseño que fue la excepción a nivel regional (López, 2009:97). El primero de estos aspectos es el perfeccionamiento del régimen de financiamiento y control de cuentas partidarias; la regulación del rol de los medios de comunicación en cuestiones electorales; la redefinición institucional de los OEM. Sin embargo, la característica que hizo resaltar a los OEM sobre sus homólogos regionales fue su pretensión extremadamente reguladora. No es posible encontrar en la región un caso de regulación tan extensa (López, 2009)

Derivado de lo anterior, el IFE solicitó a la IFES producir un informe de seguimiento de esta reforma electoral para ayudar a detectar áreas de oportunidad en las cuales los OEM pudieran optimizar su desempeño. El informe titulado *Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada* presentado en 2009 y dirigido por Rafael López Pintor, compiló una serie de estándares internacionales para elecciones libres y justas de acuerdo a los distintos tratados internacionales en la materia. Una semblanza de estos estándares ya fueron mencionados al inicio del presente capítulo.

Este informe concluyó resaltando el carácter más represivo y censorador que adquirió el IFE e incluso advirtió contradicciones entre

las autoridades electorales federales y las autoridades estatales detectadas en la elección de 2006, recomendando a las autoridades electorales el establecer medidas que permitieran estandarizar los procesos electorales a nivel nacional y subnacional (López, 2009), lo cual sucedió hasta la creación del INE con la reforma electoral de 2014.

### **3.5 Conclusiones**

Hasta aquí podemos hacer un corte a partir del cual la información documental nos arroja luz sobre las acciones que han sido incorporadas al diseño de la administración electoral gracias a la promoción internacional de la democracia. En el siguiente capítulo, presentamos entonces una serie de entrevistas realizadas a tres expertos considerables en la materia.

Ese trabajo de campo confirmará o falseará la información vertida en este trabajo, ya que los cuestionarios están pensados para que las respuestas de estos personajes arrojen datos sobre las variables, dimensiones e indicadores base de esta investigación.

## **Capítulo IV. El sistema electoral mexicano y su proyección internacional: consideraciones de los expertos**

### **4.1 Introducción**

En el capítulo final de esta investigación se presentan los resultados del trabajo de campo realizado al entrevistar a tres expertos en la materia, quienes amablemente brindaron información de primera mano sobre la internacionalización de las instituciones que componen el sistema electoral mexicano.

La importancia metodológica del mencionado trabajo de campo tiene dos vertientes:

- a) Conocer la visión que se tiene desde el ámbito internacional sobre el modelo electoral mexicano, los alcances hacia el exterior de los organismos electorales mexicanos como actores internacionales promotores de la democracia y la opinión de la comunidad internacional respecto a la solidez de nuestro modelo.
- b) Identificar que buenas prácticas y estándares internacionales democráticos han adaptado en su diseño las instituciones electorales en general, y las mexicanas en particular.

Para conocer la perspectiva de un experto internacional, se consultó al Dr. Dong Nguyen, consultor independiente y ex funcionario del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México. Para la perspectiva interna, se entrevistó al Licenciado Manuel Carrillo Poblano, Titular de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral y al Mtro. Alberto Guevara Castro, Director General

de Relaciones Institucionales Internacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A cada uno de estos expertos se le presentó un cuestionario compuesto de ocho preguntas relacionadas con cada una de las variables, dimensiones e indicadores presentados al inicio de esta investigación. Los cuestionarios realizados a los funcionarios mexicanos son prácticamente idénticos, solo las preguntas variaron al referirse a la institución correspondiente; en el caso del Dr. Nguyen, el cuestionario fue ligeramente distinto, considerando su situación como consultor independiente extranjero, cuidando el que las preguntas tuvieran relación con las mismas variables analíticas.

*Figura 4.1 Modelos de cuestionarios aplicados a los informantes*

Cuestionario	Pregunta
C1:1	¿Qué importancia juega para el INE/TEPJF tener actividad internacional y cómo observa su evolución?
C1:2	¿Cuáles son los elementos más relevantes que los organismos electorales mexicanos han recibido por parte de organismos internacionales
C1:3	¿Cuáles son los organismos internacionales con los que los organismos electorales mexicanos tienen mayor actividad; por qué con ellos y no otros?
C1:4	¿Cómo calificaría usted la autonomía del INE/TEPJF respecto a incorporar ciertas prácticas de gobernabilidad democrática de acuerdo a los estándares internacionales?

C1:5	¿Considera usted que los organismos electorales mexicanos, después de las experiencias internacionales, siguen siendo receptores de las prácticas democráticas internacionales o ya han generado un modelo propio? (si no, ¿qué sería necesario para consolidar un modelo propio de asistencia electoral?)
C1:6	¿De qué forma el desarrollo de actividades internacionales (tales como asistencia técnica, observación, capacitación y profesionalización) del INE/TEPJF han mejorado la calidad de la administración electoral mexicana?
C1:7	¿Qué proyectos están contemplados para exportar el modelo de los organismos electorales mexicanos a nivel internacional?
C1:8	Respecto a la norma ISO de la OEA para la calidad electoral ¿piensa el INE/ TEPJF certificarse o volverse certificador?
C2:1	¿Cómo considera usted que ha evolucionado la asistencia electoral en la actualidad?
C2:2	¿Qué elementos considera usted más relevantes que han aportado los organismos internacionales para el mejoramiento de la gobernabilidad democrática en México?
C2:3	¿Qué elementos considera usted que el sistema electoral mexicano ha adoptado de los estándares democráticos internacionales?
C2:4	¿Qué áreas de oportunidad observa usted que aún pueden explotarse en México para mejorar la calidad de las elecciones?

C2:5	¿Considera usted el diseño de los organismos electorales mexicanos como un modelo propio y si es así, cree que pueda ser replicado en otras naciones?
C2:6	¿Cómo percibe el papel de los organismos electorales mexicanos con relación a la promoción internacional de la democracia?
C2:7	¿Cómo considera que ha evolucionado la administración electoral mexicana gracias a la intervención de los organismos y qué áreas de oportunidad considera pendientes?
C2:8	¿Considera usted que la norma ISO de la OEA para la calidad electoral ha mejorado significativamente los sistemas electorales de los países certificados?

## 4.2 Interpretación de datos

En esta sección explicaremos la formulación de los cuestionarios planteados y las relaciones entre las variables, indicadores e hipótesis por cada una de las preguntas. Para una mejor inteligencia, pondremos después de la explicación una breve síntesis de las respuestas obtenidas de las entrevistas y posteriormente su interpretación a la luz de los elementos mencionados. El inciso “a” corresponde a las respuestas del Lic. Manuel Carrillo, el inciso “b” a las respuestas del Mtro. Alberto Guevara y el inciso “c” a las del Dr. Nguyen.

La pregunta C1:1 tiene como indicador la promoción internacional de la democracia (PID) el cual se relaciona con la dimensión de la globalización política. La hipótesis subyacente para este

cuestionamiento fue que la dimensión política de la globalización se centra en la promoción y defensa de la democracia entre y dentro de los Estados, por lo que la adhesión de México a estos tratados condiciona a los organismos electorales para adecuarse y aumentar su eficacia como promotores de la democracia a nivel externo mediante su actividad internacional. La respuesta de estos confirma a la PID como variable interviniente para la optimización de los organismos electorales mexicanos.

- a) Considero que no podemos hablar de influencia ya que esto presupone una relación asimétrica entre las partes. Yo me referiría a los esquemas de cooperación y los procesos de aprendizaje no para adoptar, sino adaptar, ya que los modelos electorales en el mundo no son exportables. Cada modelo responde a características particulares de su país, esto es, a la cultura, su pasado histórico, al planteamiento que tuvo, a la correlación de fuerzas entre los partidos políticos y la sociedad y, por supuesto, al contexto internacional que también está jugando.

En el Tratado de Libre Comercio que tenemos con la Unión Europea se planteó el tener una Cláusula Democrática a la cual México no le gustaba. Para entonces México era un país hiper-soberanista; sin embargo, Estados Unidos y Canadá planteaban, si bien no escribir este tema en el Tratado, si hubo presión, si hubo mensajes gubernamentales de apertura mexicana a la observación internacional, a la observación nacional, y a un proceso de aceleramiento de las reformas democráticas.

Con la combinación de los sucesos internos del 94 y el contexto internacional se plantea la posibilidad de que reconozcamos la observación electoral internacional mediante la figura de visitantes extranjeros, entonces, se les da el pleno reconocimiento y se da una política internacional de la política electoral internacional mexicana. Éramos muy recelosos al respecto, sin

embargo en el mundo ya se estaba creando un sistema electoral internacional.

Se crean también ONG's como por ejemplo la IFES –International Foundation for Electoral Systems- en Estados Unidos; se crea IDEA Internacional en 1993-94, con sede en Estocolmo, un organismo intergubernamental; se crean asociaciones de organismos electorales en Europa, Asia, África; entonces ya hay un sistema electoral internacional al cual México se incorpora y se da un reconocimiento de lo que tenemos en nuestro país para compartirles y también vemos todo lo que hay por aprender de lo que se estaba dando a nivel internacional y a partir de 93-94 empieza toda una política internacional del Instituto-INE- que se mantiene hasta la fecha. Creo entonces que con este largo pasaje histórico nacional e internacional contesto a esta pregunta.

El Lic. Carrillo confirma la hipótesis planteada al realizar esta pregunta. El desarrollo de actividades internacionales por parte del IFE / INE ha tenido una importancia mayúscula tanto en el proceso de democratización como en el diseño vanguardista de la administración electoral mexicana.

b) De manera muy general, sirve para mantenerse conectado con la comunidad electoral internacional. Esto permite:

- Mantenerse al día respecto a las buenas prácticas y estándares internacionales en la materia.
- Aportar la propia experiencia de México y su proceso de democratización que tiene una carga fuertemente institucionalizada, al desarrollo de nuevos estándares y buenas prácticas para el proceso de democratización de otros países.
- Responde a ciertas coyunturas, como cuando tenemos un proceso electoral; la propia técnica de observación ha evolucionado con los años y a partir de

la incorporación más frecuente de mecanismos de revisión de las autoridades electorales especialmente de las administrativas, la justicia electoral cobra un papel más importante.

En ese sentido, nuestro Tribunal así como su diseño y su función en el sistema electoral mexicano es un referente internacional. Esto por dos motivos:

- Prácticamente solo en América Latina se ve este desarrollo institucional de un órgano jurisdiccional especializado en elecciones y en la tutela de derechos político electorales.
- El carácter que tiene en México como un órgano constitucional especializado.

El Mtro. Guevara reconoce el papel crucial que los centros de pensamiento internacionales han jugado para la optimización de los órganos electorales mexicanos, lo cual confirma la hipótesis.

La pregunta C2:1 posee la misma variable, indicador y dimensión, salvo que la hipótesis subyacente es que la globalización y la democratización tienen una relación proporcional y bidimensional –a nivel interno y externo-. Las actividades de promoción internacional de la democracia de los OEM son resultado de esta relación. El Dr. Nguyen nos situó como en el contexto de la crisis política de 1994 las Naciones Unidas intervinieron al proporcionar conocimiento experto para optimizar la profesionalización de los OEM.

- c) En el caso de México, nunca las Naciones Unidas han participado en una asistencia técnica electoral. Era el año 1994 y se vivía ese miedo al “choque de los trenes”. Era una situación complicada por el reciente asesinato del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio, si mal no recuerdo en marzo o abril de ese año. Con este asesinato, y la tensión derivada del

mismo, el gobierno de México se acercó a las Naciones Unidas por medio del Secretario General para pedir una, diría yo, asistencia.

La respuesta fue enviar una misión de evaluación de lo que se necesitaba en México para poder contribuir a la estabilidad en tal coyuntura.

Las Naciones Unidas se ofrecieron entonces para capacitar a los observadores electorales nacionales. Así, enviamos un equipo que en México se le conoció como “equipo técnico de la ONU” integrado por funcionarios de las Naciones Unidas, uno a cada estado del país y un grupo o *co-group*, a la Ciudad de México para apoyar a los observadores nacionales mexicanos; esta era una justificación de la presencia de las Naciones Unidas .

Este equipo tenía un mandato que constaba de tres puntos:

1. El primero fue controlar un fondo gubernamental. Bien sabemos que la observación electoral necesita recursos. El gobierno federal nos otorgó el recurso para capacitar a los observadores en función de su proyecto de observación. Para evitar que fuera una asignación directa a través del gobierno, este se hizo mediante las Naciones Unidas.
2. El segundo aspecto fue apoyar a los grupos de observadores con la metodología. Organizamos sesiones y seminarios de capacitación con base en la experiencia de los expertos de la ONU en tema de observación electoral.
3. El tercer aspecto, no lo hizo la ONU directamente, pero invitó a tres expertos internacionales para hacer una valoración del sistema electoral mexicano. Si usted toma esto como una forma de asistencia es válido, pero es más una evaluación a partir del análisis del sistema electoral mexicano para determinar si era un sistema coherente y confiable.

El Dr. Nguyen nos comparte su experiencia como participante en el Fondo de Apoyo para la observación electoral, haciendo énfasis en que el papel que jugaron las Naciones Unidas en aquel momento fue tanto

de administradores del recurso como de capacitadores para la profesionalización de los funcionarios electorales respecto a la observación electoral. A partir de esto, la hipótesis se confirma.

La pregunta c1:2 se relaciona con la dimensión de la democratización, el indicador de la optimización de los OEM y la hipótesis de que La dimensión política de la globalización se centra en la promoción y defensa de la democracia entre y dentro de los Estados, por lo que la adhesión de México a estos tratados condiciona a los organismos electorales para adecuarse y aumentar su eficacia como promotores de la democracia a nivel externo mediante su actividad internacional. La respuesta de los expertos nos confirma que esta es una variable dependiente, ya que la experiencia internacional es un elemento sin el cual no sería posible la optimización de los OEM

- a) Tomamos conocimiento y adaptamos a nuestra circunstancia. Creo que hay varias cosas que nos han servido del ámbito internacional. uno tiene que ver a todo lo que se refiere al voto de los residentes en el extranjero; nosotros no teníamos el reconocimiento del voto de los mexicanos en el exterior pero iniciamos como en 1998 distintas reuniones con Canadá y Estados Unidos para ver cuál era el estado de la situación en ese tema en ambos países ya que lo reconocían.

Actualmente esto se extendió y ya no sólo votan por el presidente sino también para las cámaras legislativas y algunos gobernadores reconocidos en las legislaturas estatales correspondientes. Tema que ha sido de particular interés y que hemos aprendido mucho es sobre el uso de la tecnología en procesos electorales, antes, durante y después de la jornada electoral. Creo que México ha venido rezagado, pero actualmente estamos dentro de los mejores estándares internacionales en todo el mundo en materia del uso de tecnologías.

Igualmente, en varios otros temas ha sido importante la parte extranjera y nosotros ya nos hemos convertido en referentes internacionales. Uno de estos es el tema de paridad y equidad de género, el cual vino a ser impulsado fuertemente por las ONG´s internacionales, Unión Europea, ONU, OEA.

La otra parte es en materia de observación internacional y cooperación. A nivel internacional, el INE es una de las instituciones donde más se nos invita a cooperación internacional, asistencia técnica y a integrar misiones de observación electoral. Hay reconocimiento de la calidad de los profesionales del IFE/INE

Los elementos principales en concreto recibidos de la experiencia internacional tienen que ver con el programa del voto de los connacionales en el extranjero, inicialmente enfocado en los Estados Unidos y recientemente ampliado a la Unión Europea. Otro elemento innovador adquirido gracias a la cooperación internacional es el referente al uso de tecnologías electorales, específicamente, el Programa de Resultados Preliminares –PREP-; además, se tiene en puerta el uso de tecnologías para el sufragio electrónico.

- b) Yo diría que a partir de la actividad internacional, nuestro país ha recibido una especie de “vitrina”. Es un espacio de visibilidad ante la comunidad internacional que tiene componentes muy importantes:

Un elemento de transparencia, de conocer que hacen las autoridades electorales a la luz de estándares internacionales. Esto ofrece elementos a la ciudadanía, organizada o no, para hacer un ejercicio de rendición de cuentas.

En su momento el Consejero Presidente del IFE, Leonardo Valdés, solicitó a la Comisión de Venecia una opinión sobre la legislación electoral; ¿esto que nos permitió? Una vez pasada la elección de 2012, tener elementos para la reflexión posterior que se da pasada una elección federal.

En ese momento, relatores de Bulgaria, España, Montenegro, etc. Analizaron la legislación y concluyeron lo siguiente: la legislación es muy compleja. Había que clarificarla. Ahí ya tenemos un referente internacional para decir que se reorganizó la legislación electoral mexicana con base en estas observaciones internacionales. De ahí derivó la Ley General de Procedimientos Electorales de 2014.

Otro tema fue también la paridad e igualdad de género, el cual es un trabajo que se le reconoce al Tribunal desde aquella sentencia que popularmente se conoció como la “Anti juanitas” para evitar la sustitución de candidatas por sustitutos varones.

El Mtro. Guevara confirma el papel de los OEM como actores internacionales, al corroborar que estos mediante su actividad internacional han actuado de forma proactiva para consolidar los procesos de democratización tanto a nivel regional como internacional. Por otra parte, los OEM adquieren visibilidad por parte de la comunidad internacional, recibiendo retroalimentación de sus proyectos internacionales e internos, como en el caso de la reforma electoral de 2012 que dio origen a la LGIPE, cuando el consejero Leonardo Valdés pidió a la Comisión de Venecia un estudio sobre las áreas de oportunidad del COFIPE vigente en aquel tiempo.

Para la pregunta C2:2 encontramos dos indicadores, la PID y la optimización de los OEM, así como igual número de dimensiones siendo la globalización política y la democratización. La hipótesis de que la dimensión política de la globalización se centra en la promoción y defensa de la democracia entre y dentro de los Estados, por lo que la adhesión de México a estos tratados condiciona a los organismos electorales para adecuarse y aumentar su eficacia como promotores de

la democracia a nivel externo mediante su actividad internacional se comprueba mediante la respuesta del Dr. Nguyen.

- c) La aportación de las acciones Unidas en el 94 fue participar en la estabilización. Le doy un ejemplo que usted puede encontrar en los informes del IFE (INE) en este momento: en el 94 el tema principal de la discusión fue la fabricación del padrón electoral quién tiene derecho, quién no, cómo evitar la doble inscripción (...) La lista electoral entonces fue clave.

El segundo punto clave era la publicación de los resultados. Estos dos son los puntos clave del proceso electoral; cómo (...) tener un padrón electoral fiable. Cuando usted tiene un sistema electoral en el cual la población no tiene confianza, el reestablecer esa confianza, esa legitimidad, da la idea de que es un sistema fiable. Esta fue una contribución a la gobernabilidad –por parte de las Naciones Unidas a México-.

Considerando que el Dr. Nguyen relató su experiencia en México como parte del equipo de expertos de Naciones Unidas en el contexto la crisis política de 1994, podemos destacar que se reitera que el papel de esta organización internacional fue el coadyuvar en la creación del padrón electoral, lo cual actualmente es un elemento clave para el sistema electoral mexicano; asimismo, coincide con el Mtro. Guevara al considerar la manera de presentar los resultados de la jornada electoral como un elemento innovador para reestablecer la confianza en la administración electoral y evitar controversias.

En la pregunta C1:3 se hacen presentes el indicador de la PID, la dimensión política de la globalización y la hipótesis que afirma que la globalización y la democratización tienen una relación proporcional y bidimensional –a nivel interno y externo-. Las actividades de promoción

internacional de la democracia de los OEM son resultado de esta relación. La variable es interviniente ya que es un elemento que coadyuva a la optimización de los OEM.

- a) Tenemos vínculos con la ONU con la OEA, con la Unión Europea con IDEA Internacional. Hay también instancias internacionales como IFES , como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como la Comisión de Venecia , como agrupaciones de autoridades electorales que tienen otra naturaleza jurídica; también con ellos tenemos relación. En realidad tenemos vínculos con los principales organismos e instancias internacionales, organismos no gubernamentales del ámbito internacional que tienen presencia en el Sistema Electoral Internacional, estamos insertos en ello. No hay ninguno de los importantes con los cuales no tengamos relación.

El Lic. Carrillo confirma las hipótesis planteadas. Semejante al dios romano Janus, cuyas caras miran al pasado y al futuro respectivamente, así los OEM tienen naturaleza dual: son actores en el sistema político mexicano, elementos vitales del sistema electoral, y por otro lado son actores relevantes internacionales partícipes en el Sistema Electoral Internacional.

- b) La OEA por su naturaleza creo el DECO – Departamento Especializado en Observación Electoral- , con un mexicano de notable experiencia como lo es Gerardo Icaza, lo que explica que tengamos relaciones con la OEA muy fluidas. Lo mismo sucede con la UNIORE –Unión Interamericana de Organismos Electorales-, que es una asociación de autoridades electorales de la región, el cual es un campo muy natural de relaciones. También con CAPEL, ya que funciona como la secretaria ejecutiva de la UNIORE. Nos vinculamos con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Tenemos también contacto formal con IDEA Internacional desde 2003 que México se adscribe, sin embargo tenemos proyectos de colaboración directos con ellos previos a esta fecha. La relación con IDEA es del Estado mexicano, la cual se aterriza en las autoridades lectorales, ya que es un organismo intergubernamental orientado a fortalecer la democracia. Considero que estaba sub utilizado ya que nunca se había concretado la idea de una oficina país en México y en 2017 el Tribunal asumió esa causa, trabajamos muy coordinada con la Secretaría de Relaciones Exteriores y logramos que se dieran las condiciones para que en 2018 iniciara operaciones y que a la fecha siga con un componente fuertemente electoral ya que nosotros hemos sido actores clave para la presencia de IDEA.

Algunos otros socios han sido más coyunturales; por ejemplo IFES, que es una de las organizaciones civiles independientes más serias reconocidas a nivel mundial y con ellos tenemos una fuerte relación. Con todo esto, quiero decir entonces que hay una mezcla de dos cuestiones: el diseño institucional, la estructura y la coyuntura; por ejemplo en 2015 cuando la ONU ya no administró el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral y lo administró CAPEL.

En el caso específico del Tribunal, el Mtro. Guevara comparte la experiencia de vinculación internacional, la cual es vasta. Observamos que el Tribunal es un actor clave a nivel regional para la promoción de la justicia electoral. Para ello se ha vinculado con las organizaciones internacionales más relevantes en la materia: IDEA Internacional – que gracias a la labor del TEPJF se facilitó la instalación de una oficina país-OEA, ONU, UNIORE, IFES y CAPEL.

En la pregunta C2:3 se maneja la dimensión de la democratización y la variable de la optimización de la administración electoral mexicana. La hipótesis de que la dimensión política de la globalización se centra

en la promoción y defensa de la democracia entre y dentro de los Estados y que la adhesión de México a estos tratados condiciona a los organismos electorales para adecuarse y aumentar su eficacia como promotores de la democracia a nivel externo mediante su actividad internacional sostiene a esta pregunta.

- c) Yo diría que no existen como tal estándar internacional, en todo caso existen dos documentos: La Declaración Universal de Derechos Humanos, en la cual se establece el derecho de la gente al voto libre y secreto. Este es un principio fundamental pero no un estándar. El secreto del voto en primer lugar, es una decisión de las autoridades nacionales, en principio.

Este es un ejemplo, diría yo, básico, de que no hay un estándar internacional, no se exige que se vote con o sin sobre. Lo que sí existe es el principio o norma internacional del secreto del voto, el cual se les exige a las autoridades electorales nacionales que respeten.

El Dr. Nguyen considera que no se puede hablar aún de la existencia de estándares internacionales. El establece a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a la Carta de Derechos Civiles y políticos como *principios* democráticos de todos los Estados adscritos a la ONU.

Distingue entre principios y estándares, refiriendo a la naturaleza normativa de la primera y la propiedad operativa de la segunda. Para ejemplificar la diferencia entre ambas relata sobre las formas operativas de votar en México, Francia, Grecia y Sudáfrica. En todos existen los principios de secrecía y libertad del sufragio, sin embargo existe la diferencia logística: si la boleta electoral está numerada, la existencia de sobres, la existencia de mamparas o biombos, etc.

Para la pregunta C1:4 manejamos la dimensión política de la globalización a través del indicador de la PID. Nuestra hipótesis fue la misma que en la pregunta anterior.

- a) El Instituto ha ejercido su autonomía de manera contundente desde que el Secretario de Gobernación dejó de ser el presidente. Claro, no siempre ha sido igual, ha habido decisiones críticas o que han sido incluso requisadas por la sociedad, pero la autonomía del instituto creo que se ha ejercido de manera responsable en lo que se refiere a administración de elecciones. Claro ha habido sombras, o ciertas cosas que no gustan tanto como que el INE sea tan autónomo pero esto es algo que se da en un sistema democrático: el equilibrio entre los tres poderes clásico; así como hay el surgimiento de organismos autónomos, que es lo que ha hecho el IFE/INE así como otros organismos que han sabido salvaguardar su autonomía, a pesar de que han habido algunos intentos para que esta sea más blanda.

En el caso del INE, el Lic. Carrillo comenta que este ha ejercido su autonomía de manera plena. Ciertamente han existido ciertos intentos por parte de gobiernos en turno por mermarla, más en el ámbito internacional, las presiones existieron de forma más sutil: como antecedente se nos dan los ejemplos de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y Cada por un lado y la Unión Europea por el otro. En este tenor, el Lic. Carrillo nos comenta que las presiones por la apertura democrática en el TLCAN no quedaron explícitas, limitándose solamente a recomendaciones, como sí lo fue en el caso de la cláusula democrática existente en el tratado con Europa.

- b) Yo diría que hemos sido absolutamente autónomos, como lo son sus jueces, las magistradas y magistrados que integran el Tribunal tienen un mandato muy claro y, yo no he visto, por lo menos en mi gestión que va de 2013 a la

fecha, una sola resistencia a los estándares internacionales. Creo que si hay elementos objetivos para decir que el Tribunal es sensible a lo que dice la Comunidad Internacional y está atento, en medida de lo que corresponde, se aplica.

El Mtro. Guevara coincide con el Lic. Carrillo cuando afirma que no se ha registrado ninguna presión importante a la autonomía de los OEM ni a nivel interno ni externo. En todo caso, han existido pronunciamientos, recomendaciones sutiles respecto a la democratización del sistema electoral o a la incorporación de ciertos instrumentos, por ejemplo los de la Comisión de Venecia para la resolución de sentencias en el caso del Tribunal.

En la pregunta C2:4 utilizamos la globalización política de la globalización y la PID como indicador. Nuestra hipótesis fue que la globalización y la democratización tienen una relación proporcional y bidimensional –a nivel interno y externo-. Las actividades de promoción internacional de la democracia de los OEM son resultado de esta relación.

c) Este es un problema muy difícil, porque aquí tiene usted dos niveles diferentes: uno es el proceso de selección de los mejores candidatos. Pero el voto tiene también un segundo aspecto que es la legitimidad del proceso. Se puede mejorar el primero proceso, cómo votar y seleccionar lo mejor posible. En esto no hay un estándar internacional.

Si usted me pregunta puntualmente como mejorar la calidad de las elecciones yo diría el cuidarse de la calidad de las elecciones ya que puede ser una trampa. Me refiero a que la calidad de la logística y la organización de elecciones es una cosa y la calidad política es otra. Entonces esta breve respuesta ha sido para clarificar que existen dos procesos distintos: la selección de los candidatos y la legitimidad de las elecciones.

El Dr. Nguyen observa a la selección de candidatos y la legitimidad del proceso electoral como dos áreas de oportunidad para la administración electoral mexicana. Dentro de estos campos, el Dr. Nguyen considera que no existen estándares internacionales, sino principios. La parte logística es crucial para la construcción de la legitimidad, mas no son sinónimos.

Es importante distinguir entre calidad de las elecciones y la calidad política. La primera hace referencia al sistema electoral y la segunda al comportamiento de los actores políticos con relación al sistema electoral: si lo acreditan o no.

En la interrogante C1:5 se analizaron la democratización como dimensión de la variable dependiente a través de la optimización de la administración electoral mexicana. La hipótesis fue la misma que la pregunta anterior.

- a) Creo que tenemos ya un modelo propio. Nosotros no copiamos, sino que fue diseñándose –el modelo- por aproximaciones sucesivas. Nuestro modelo, y puedo decirlo casi sin temor a equivocarme, el Instituto –Nacional Electoral- es el organismo que más alcance tiene, más atribuciones al interior de la administración electoral. Por lo tanto, es muy grande, muy robusto, tiene un gran presupuesto; pero esto es resultado del propio proceso histórico y político de México: nosotros necesitábamos una institución de ese tamaño, de ese vuelo, ni más ni menos.

Aquí en México tenemos una revisión rigurosa, nosotros hacemos el diseño, programamos el software y supervisamos el hardware. En ese sentido, es una interacción, no te puedo decir que haya habido un periodo en específico en el que hayamos sido receptores, otro de recomendaciones. Creo que es una situación bilateral, va y viene dependiendo de los momentos que están viviéndose.

El Lic. Carrillo afirma que actualmente hemos desarrollado un modelo propio, que sí ha tomado mucho de las experiencias internacionales pero que siempre se ha orientado por las dinámicas internas adaptando y no adoptando. Se hizo énfasis en que desde el inicio, el Instituto siempre tuvo una actividad como receptores de información y como emisores de conocimiento y experiencias.

- b) Creo que el proceso de democratización, como ya mencioné antes, se recargó mucho en las instituciones capaces de tomar decisiones autónomas. Esa lucha no ha sido dócil. En el año 2000 hubo un caso en Yucatán donde hubo mucha resistencia a cumplir una sentencia del Tribunal pero finalmente se han creado los mecanismos para que esas sentencias se cumplan y eso habla de la naturaleza de la transición, de cómo se han constituido los organismos electorales a partir de eso y de cómo desde el inicio hay un modelo propio.

Creo que a lo que ha contribuido mucho la comunidad internacional es no solo a afinar ese modelo, en una dinámica muy respetuosa de la soberanía nacional, señalándonos áreas de oportunidad y pulir nuestro modelo propio; también nos han dado acceso a experiencias de nivel técnico.

Cabe mencionar que en una investigación lo que resultó es que gran parte de la experiencia en juicios electrónicos en América Latina, se recargaba en la experiencia mexicana de los tribunales fiscales, entre otros. Por ello quiero subrayar la importancia de mantener esa comunidad porque tenemos una voz importante a partir de nuestra propia historia.

Así que para nosotros siempre ha sido muy importante hablar del modelo mexicano, no exportarlo pero si consolidar una dinámica de dialogo horizontal con otras autoridades. Lo que sirve de nuestro modelo se lo han llevado, como en el caso dominicano que prácticamente su modelo está inspirado o toman algunas ideas que nosotros les dimos en su momento, pero nosotros también estamos tomando de ellos permanentemente.

Creo que ahora hay una relación más bidireccional y nosotros seguimos siendo sensibles a las prácticas internacionales pero también participamos en la difusión y discusión de nuestro modelo con la comunidad internacional.

El Mtro. Guevara coincide una vez más con su homólogo del INE al afirmar que desde el origen el Tribunal tuvo una vocación y orientación internacionales, citando a la ya mencionada resolución 01/90 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Otro ejemplo importante para comprender la presencia de los OEM a nivel internacional es la cuestión de los juicios en línea, el cual tiene como base la experiencia mexicana de los juicios fiscales. Lo anterior revela entonces el papel internacional de los OEM como referentes en la materia

La pregunta C2:5 tiene por indicador la PID, dentro de la dimensión política de la globalización. Nuestra hipótesis fue que la globalización y la democratización tienen una relación proporcional y bidimensional –a nivel interno y externo-. Las actividades de promoción internacional de la democracia de los OEM son resultado de esta relación.

- c) A nivel institucional, hoy en día, más del 60% de las elecciones en el mundo se hacen con un instituto electoral autónomo, este también es el caso de México. Sin embargo, esto no viene de México, en México esto aparece hasta 1994-1996.

El origen de este modelo está en Costa Rica; es en Costa Rica donde se implementa por vez primera un modelo de institución electoral autónoma cuando se ve la necesidad de separar la administración electoral del Poder Ejecutivo.

En México se discutió muchísimo si la Secretaría de Gobernación debía dejar la administración electoral o no, pero esto debido a la historia propia de la nación mexicana. En Francia esto no se discutió, ni en España.

En los Estados Unidos es peor, ya que las elecciones se organizan a nivel de los condados y tenemos ahí al menos 2 mil tipos de organización electoral. No importa, lo que importa es que la gente lo acepta. Así, mi juicio en este punto específico es: el mejor sistema electoral es el sistema que la gente adopta. No hay sistema electoral que podamos decir el mejor para solucionar problemas locales.

Actualmente, más del 60% de las elecciones en el mundo se organizan mediante instituciones autónomas, siendo Costa Rica el pionero respecto a este modelo. Con base en esto, el Dr. Nguyen comenta que si bien México ya posee un modelo propio, difícilmente puede ser replicado en otras partes del mundo debido tanto a su complejidad como a la diversidad social de otras naciones.

Cada país necesita un modelo que responda a sus necesidades propias. En lugares donde las condiciones materiales no permiten la implementación de un modelo de tipo mexicano u otro, se pueden tomar ciertos elementos de acuerdo a sus necesidades. Así el Dr. Nguyen es enfático en que ningún modelo de sistema electoral es exportable totalmente, solo algunos elementos.

En la pregunta C1:6 se relacionan dos indicadores, dos variables y dos dimensiones: la PID y la optimización de la administración electoral, la interviniente y dependiente y la democratización con la globalización política. La hipótesis que rigió fue que la dimensión política de la globalización se centra en la promoción y defensa de la democracia

entre y dentro de los Estados, por lo que la adhesión de México a estos tratados condiciona a los organismos electorales para adecuarse y aumentar su eficacia como promotores de la democracia a nivel externo mediante su actividad internacional.

a) Creo que mucho, ya que el profesionalismo, la calidad técnica de los profesionales de la administración electoral mexicana es muy bien valorada en el ámbito internacional. En 2004 en una crisis internacional muy fuerte que se estaba viviendo en Irak, hubo un acuerdo de la comunidad internacional para que el Consejo Electoral Independiente de Irak aceptara, bueno primero ya habían rechazado otras propuestas, pero cuando les propusieron al IFE de México, el ayatollah Ali al-Sistani y digamos, todo el movimiento de resistencia en contra de la invasión –estadounidense- dijeron: México.

México, país independiente, IFE –ya tenían información de nosotros- independientes, profesionales, no nos van a querer vender nada ni usos políticos ni a favor ni en contra de ninguno de los actores internacionales que estaban interviniendo en Irak. Esto nos dio pauta para fundar el Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral –CICIE- esto derivó en que el personal del Instituto sea muy profesional y eso es muy valorado internacionalmente.

Entonces nuestra actividad internacional es promover esto que tenemos y decir a la comunidad internacional: “aquí tenemos esto, es como un bufete, coman de lo que quieran. No les vamos a decir coman esto o aquello, ustedes decidan que necesitan y que quieren”.

De acuerdo a los datos arrojados por el Lic. Carrillo, podemos constatar que la experiencia internacional ha sido un elemento *sine qua non* la calidad de la administración electoral mexicana tendría el nivel de profesionalización que actualmente posee para manejar las elecciones al interior así como para su papel de promotores de la

democracia a nivel externo. Esto es una confirmación más de las hipótesis planteadas en este trabajo.

- b) Tenemos actualmente más acceso a información relevante para la actividad jurisdiccional electoral en un momento de la historia en lo que no importa necesariamente es el acceso a ella sino a información relevante. Hemos estado colaborando con instancias de la Comisión de Venecia para el desarrollo de bases de datos confiables y especializados. Hay ahí una fuente de conocimiento la cual nosotros hemos ayudado a crear y ahí está la información relevante.

Sin embargo hay que tener en cuenta que las nuevas herramientas tecnológicas están modificando la forma en la que estas se llevan a cabo, los cuestionarios, el conocer la nueva industria tecnológica y sus aplicaciones para el uso de la lógica interna –del Tribunal-.

A partir de los insumos que generan los funcionarios jurisdiccionales, los magistrados adquieren más y mejor información para determinar una sentencia. Entonces que es relevante y que no, requiere un nivel de especialización cuando no siempre hay tiempo suficiente para estar consultando expertos. Afortunadamente hemos desarrollado estas bases de contenido de primer nivel gracias a la internacionalización de la capacitación de los funcionarios de nuestro Tribunal.

El Mtro. Guevara coincide nuevamente con el Lic. Carrillo al hablar de que las experiencias internacionales han supuesto elementos clave del actual diseño electoral mexicano. En la rama específica de justicia electoral, el Tribunal se ha vuelto un referente a nivel internacional gracias a la incorporación de buenas prácticas recomendadas por centros de pensamiento internacional; por ejemplo el tema de paridad de género, el cual el Tribunal ha tenido gran presencia en la materia.

Esto, de acuerdo al Mtro. Guevara, es uno de los elementos clave adaptados de la experiencia internacional.

En la pregunta C2:6 tenemos el indicador PID y la dimensión de política de la globalización como partes de la variable interviniente. La hipótesis fue que la globalización y la democratización tienen una relación proporcional y bidimensional –a nivel interno y externo-. Las actividades de promoción internacional de la democracia de los OEM son resultado de esta relación.

c) Allí yo tengo un problema para dar una respuesta, por una razón: es que la promoción internacional de la democracia se hace en un país con las fuerzas nacionales y especialmente, a través de la cultura, a través de la negociación entre los partidos políticos y no necesariamente a través de las elecciones.

En este sentido la promoción internacional de la democracia se ve un poco ambigua, ya que sobre la promoción internacional de la democracia dijo el señor presidente –de Estados Unidos- Clinton: “tenemos que promover la democracia ya que no conozco dos países democráticos que entren en guerra”, esta es la forma más sencilla para decir que la promoción internacional de la democracia es importante. Esta es otra definición de la democracia: una resolución pacífica y legal de los conflictos

El Dr. Nguyen nos comenta que la promoción de la democracia se hace con las fuerzas nacionales y la cultura de un país, no necesariamente mediante las elecciones. Empero, en el caso específico de México y de algunos otros países con órganos autónomos, estos adquieren el carácter no solo de administradores electorales, sino de promotores mediante su actividad internacional.

La pregunta C1:7 se centra en la variable interviniente a través de la PID esta vez ejecutada por las instituciones electorales en su papel de

actores internacionales y si existen proyectos de exportación del modelo electoral. La hipótesis rectora fue La globalización y la democratización tienen una relación proporcional y bidimensional –a nivel interno y externo-.

a) Yo insisto en que ningún modelo electoral es exportable. No lo es porque tenemos culturas distintas, objetivos distintos y correlaciones políticas distintas. Esto es lo que yo he aprendido al respecto. ¿Qué proyectos tenemos y qué podemos aprender de la comunidad internacional ahorita?

La organización de elecciones con pandemia, acercándonos al modelo de República Dominicana. Hemos tenido discusiones con autoridades electorales que van a tener elecciones, por ejemplo: Uruguay, Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia acerca de cómo le vamos a hacer respecto a esta situación.

Hemos hecho una buena participación para aprender mutuamente sobre esta situación de la pandemia. IDEA Internacional, IFES, CAPEL, han hecho ya protocolos para organizar elecciones con pandemia y que consideramos estos son los siguientes proyectos.

El Lic. Carrillo coincide con el Dr. Nguyen al comentarnos que los modelos electorales no son exportables. Lo que sí son exportables son las llamadas buenas prácticas, elementos que de facto se vuelven estándares con base en principios sobre la función, ética y logística de la administración electoral. Considerando esto, el proyecto en puerta con proyección interna e internacional es la organización de elecciones en contingencias sanitarias, derivado de la presente coyuntura de la pandemia causada por el SARS-CoV-19.

b) Nosotros hace algunos años con la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo, así como con la Agencia Mexicana, desarrollamos un proyecto tripartito mediante el cual nosotros exportamos el modelo que nosotros utilizábamos en aquel momento para procesar los casos. Es decir, este era

un sistema desarrollado en el propio Tribunal, que permite registrar cuando entra una información, como se turna respecto a los distintos medios de información, en donde está, como se procesa, quien lo trae, quien lo sube al pleno y en su caso si hubiera algún problema.

Ese sistema nosotros lo teníamos y lo exportamos a República Dominicana, Guatemala, Panamá... era este un enfoque muy centrado en la región de Centroamérica. Esto sirvió para:

- Permitirle a esos órganos electorales valorar cómo su actividad y su propia naturaleza podía hacerse más eficiente mediante el uso de esta herramienta. Además que tenía la ventaja de ser un *software* libre. Ahora estamos en conversaciones para ver como retomamos una nueva etapa de este proyecto de exportación del modelo. Esto nos permitió mayor presencia en la región y sobretodo tener un lenguaje común.

Cuando hablamos de jurisprudencia, en México entendemos una cosa muy específica y en Centroamérica se refiere, en algunos países, a otra. Entonces esta homologación del lenguaje entre autoridades electorales facilita los intercambios. Es mucho más sencillo que tengamos actividades de cooperación cuando todos nos estamos entendiendo, lo cual es algo que nunca debe darse por sentado.

- Permite a la contraparte conocer mejor la dinámica de nuestro modelo y exportar, si bien no de forma directa, lo que más les convenga de nuestro modelo. Puedo decirte que el año pasado hubo discusiones muy intensas para la reforma electoral que se implementó en Honduras; gracias a la facilitación de IDEA Internacional y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, vinieron misiones no solamente de autoridades electorales sino de legisladores e integrantes de la sociedad civil a conversar con nosotros sobre el funcionamiento, operaciones y pros y contras de la misma. Ellos tomaron lo que mejor les sirvió y lo que pudieron negociar de acuerdo a su propia dinámica política, pero hay ahí un referente muy claro de que este el modelo mexicano a disposición de la comunidad internacional y cuando hay

intentos de reforma legislativa electoral tenemos interacciones directas con algunos de ellos que permiten promover el modelo mexicano o algunas de las buenas practicas a otros países.

El Mtro. Guevara, centrándose específicamente en la justicia electoral, comenta que existe un proyecto de cooperación con la Agencia Española para el Desarrollo, su contra parte mexicana y el Tribunal para exportar un modelo de información desarrollado en el TPEJF para procesar los casos electorales, el cual ya se exportó a República Dominicana, Guatemala, entre otras naciones de Centroamérica.

El hecho de que, en palabras del Mtro. Guevara, este proyecto haya permitido el que todos los órganos utilicen este *software*, que el lenguaje de la justicia electoral se haya homologado entre los organismos y el que los elementos innovadores desarrollados en el Tribunal tengan esa proyección de exportación, confirman nuestras hipótesis.

La pregunta c2:7 correlaciona directamente a las variables interviniente y dependiente, a través de los indicadores de PID y la optimización de los OEM; asimismo, ambas hipótesis convergen y se confirman.

- c) Considero que esto sería una mejor pregunta para los funcionarios del INE, en función de la legislación internacional. Le doy un ejemplo: el tema de los candidatos independientes. ¿De dónde surge el tema en el ámbito mexicano? De la lucha del señor Jorge Castañeda que fue hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos de que la Constitución le da la posibilidad de representarse y que la ley electoral no lo permite si no viene de un partido político.

Allí viene la confrontación entre la legislación nacional y la legislación internacional, más que la organización electoral nacional e internacional. En ese sentido si, podemos definir el Estado de Derecho en todos los países tiene tres aspectos:

- Es el principio de legalidad: Usted tiene que obedecer la ley al igual que el señor presidente de la República debe hacerlo.
- Principio constitucional: No hay ley que debe sobrepasar a la Constitución.
- Principio internacional: Hoy en día el Estado de Derecho es también el respeto a la legislación internacional. Por eso la reflexión hoy en día es como se puede organizar la legislación mexicana en función del cumplimiento de los compromisos internacionales de México. Ya que los tratados internacionales de México ya tienen un valor más grande que el de la Constitución, aunque este es tema de controversia. En el caso de Francia, no hay una sola ley que no esté adecuada a los tratados de la Unión Europea.

La respuesta del Dr. Nguyen en este sentido es sumamente enriquecedora ya que abre la polémica respecto a la preponderancia de la Constitución frente a tratados internacionales, algo que en México aún se debate. Este tema se relaciona con la calidad de la administración electoral en el ejemplo del caso de Jorge Castañeda y su deseo de ser candidato independiente.

Esto generó controversia porque confrontó una resolución de una corte internacional y la legislación electoral mexicana. Tiempo después, teniendo el caso mencionado como precedente, se modificó la legislación electoral para permitir la figura de candidatos independientes de un partido político.

La última pregunta del primer cuestionario ahondó en el tema de las normas ISO para calidad electoral y su posible implementación en los OEM. Cabe mencionar que a nivel subnacional ya se puede encontrar un caso como el del Instituto Electoral de la Ciudad de México. La variable presente es interviniente y el indicador la PID. La hipótesis fue sobre la relación proporcional y bidimensional de la globalización y la democratización.

- a) No lo sé, creo que eso es muy complejo. Nosotros tenemos, sin mentirte, miles de procedimientos. En autoridades electorales más pequeñas, con menos procesos tal vez requieran ese elemento. Yo creo que nosotros tenemos ya estándares todavía más rigurosos que un ISO, en todos los procedimientos.

El esquema de vigilancia del Servicio Profesional Electoral y de la Contraloría Interna de la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto maneja estándares altísimos. No veo que haya una necesidad el día de hoy. Creo que es un modelo que puede funcionar para ciertas autoridades electorales y para ciertos países. En nuestro caso de inmediato no lo veo, pero podría ser considerado por las más altas autoridades del Instituto.

Como veremos este tema es el que más discrepancias hubo, ya que el Lic. Carrillo afirma que el INE actualmente tiene estándares y procedimientos de mayor alcance y rigurosidad que las normas ISO. Este funcionario observa el estándar ISO como útil solo para ciertas autoridades electorales más pequeñas o las que lo requieran, pero no lo ve necesario para el caso del Instituto. Así, el INE no considera, al menos a corto plazo, someterse a esta certificación.

b) El proceso que siguió la OEA fue muy interesante porque reunió a expertos de todo el mundo desde hace varios años para valorar la conveniencia de esto. Las discusiones reflejan la diversidad de sistemas. Esa norma tiene distintos componentes y solamente uno de ellos se refiere a justicia electoral y eso tiene como base la conceptualización de la justicia electoral como solución de controversias relacionadas con los resultados y nosotros tenemos un entendimiento de la justicia electoral más amplio, que habla de la tutela de los derechos político electorales antes, durante y después de la jornada electoral.

Nosotros hemos visto con buenos ojos el proceso de certificación, que de hecho no hace la OEA sino las casas certificadoras autorizadas por la OEA, es un proceso que se concentra mucho en la Secretaría General de Acuerdos. Lo que nosotros hemos decidido es acompañar la dinámica del proceso de certificación, es costoso también hay que decirlo, pero en este momento nosotros lo que nos corresponde es conducir el proceso electoral.

Iniciar un proceso de certificación a estas alturas no sería conveniente ya que hay que darle la atención que requiere. Lo vemos como un buen esfuerzo y no descartamos la posibilidad; seguimos trabajando codo a codo con la OEA pero no descartamos la posibilidad de trabajar en un proceso de certificación.

El Mtro. Guevara comenta que el en Tribunal consideran como algo útil este estándar, específicamente respecto al área de justicia electoral la cual la norma ISO considera dentro de la certificación para un órgano electoral. Esta es entendida como una resolución de los conflictos derivados de los resultados electorales, algo de lo cual el TEPJF es un referente internacional. No se descarta tampoco la posibilidad de que el TEPJF obtenga esta certificación o que este se vuelva una casa certificadora.

En la pregunta final del segundo cuestionario se le preguntó al Dr. Nguyen su opinión sobre la misma norma ISO. Las variables e indicadores son los utilizados en la pregunta anterior.

c) Aquí también tengo un problema, porque el ISO como norma internacional, tiene finalmente un valor si hay aceptación voluntaria de los participantes. El segundo aspecto que tiene el ISO es que si usted no la respeta hay una sanción. El problema real es que si yo (como país) no acepto su ISO ¿qué haría usted?

El problema de esta norma es que es peligrosa: Esa es la calidad de la democracia que es por definición un sistema plural, no un sistema único. ¿Por qué? porque tenemos una sociedad muy rica, diferente y todo el sistema de construcción de la paz es de buscar finalmente, entendimiento, negociación y tolerancia para llegar a la gobernabilidad. En ese sentido no se puede usar el sistema electoral como una imposición de fuera o de un modelo.

Las críticas del Dr. Nguyen a este tema son severas, ya que el observa a la norma ISO como una certificación que obliga a los Estados a adoptar un modelo muy específico de los sistemas electorales. Como ya se mencionó anteriormente, y es algo en lo que coinciden todos estos expertos, los modelos electorales no son exportables. El Dr. Nguyen ve como una injerencia extranjera la norma ISO, que a la larga sería contraproducente para el desarrollo democrático de estas naciones.

### **4.3 Sumatoria de hallazgos y consideraciones finales**

Ya que se han establecido los datos sobresalientes derivados de las respuestas de los funcionarios entrevistados, procedemos a hacer una sumatoria de los hallazgos derivados de los datos obtenidos.

1. Respecto a nuestra variable independiente (transición democrática) y la dimensión de la democratización encontramos que los procesos de transición democrática tienen dos conjuntos de factores actuando: los internos y externos. El caso de México, al igual que los del resto de Latinoamérica y Europa del Este, es un ejemplo de esto que abre una nueva línea de pensamiento sobre cómo los factores internacionales actúan para impulsar estos procesos de democratización. Lo anterior comprueba las hipótesis planteadas.
2. Nuestra variable interviniente se relacionó a la dimensión política de la globalización teniendo la PID como indicador. Dentro de esto hallamos las siguientes confirmaciones a las hipótesis:
  - La promoción internacional de la democracia es la rama de las relaciones internacionales dedicada exclusivamente en difundir los regímenes democráticos y las buenas prácticas para la consolidación de estas formas de gobierno.
  - Corroboramos la existencia de un espacio internacional que integra a los distintos actores, tanto gubernamentales, civiles y privados, preocupados por la optimización de los organismos electorales. Este espacio es el Sistema Electoral Internacional, en el cual se concibe a la cooperación como transversal, intentando suprimir la preponderancia de ciertos actores o Estados, lo cual por sí mismo es tema de debate si se cumple o no; empero, de acuerdo a la opinión de los expertos y documentos consultados esto se ha logrado hasta ahora.
  - Esto demuestra la relación entre la globalización política y los procesos de transición y democratización.

- Encontramos también que expertos observan que en esta relación existen riesgos de injerencia extranjera en algunas actividades, tales como el ejemplo dado por el Dr. Nguyen respecto a la norma ISO electoral.
3. Respecto a nuestra variable dependiente correlacionada con la dimensión de la democratización y el indicador de la optimización de la administración electoral mexicana tenemos:
- Es innegable la importancia que ha tenido y aún tiene la presencia internacional para la conformación del diseño electoral, tanto en los campos de la administración y la justicia, como en la consolidación de la democratización en México a través de la promoción internacional de la democracia.
  - La forma en la que estas prácticas y principios se concretan, es a través de la profesionalización de los funcionarios electorales mexicanos, la inclusión en redes intelectuales especializadas en materia electoral de alcance internacional, en el desarrollo de actividades internacionales por parte de los OEM siendo miembros activos del Sistema Electoral Internacional.
  - El papel internacional de los OEM los convierte referentes de consulta por parte de otros miembros del mencionado sistema, a través de cursos, seminarios, intercambio de experiencias, tecnología. Etc.
  - Entre los temas concretos incorporados a la actividad y legislación electoral observamos tales como: el padrón electoral, el voto de mexicanos residentes en el extranjero, de paridad y equidad de género, la observación electoral, sentencias judiciales cuyos

argumentos son instrumentos internacionales, las candidaturas independientes.

## CONCLUSIONES GENERALES

Llegados a la sección final de esta labor investigativa, resta verificar la comprobación de las hipótesis, el cumplimiento de los objetivos planteados, la contestación a las preguntas de investigación y las relaciones entre variables, dimensiones e indicadores.

En el primer capítulo nos centramos en responder a la preguntas *¿Cómo se relacionan la globalización y la democratización? Y ¿Qué acciones concretas realizan estos órganos para promover internacionalmente la democracia y qué fin persiguen?*

La respuesta a la primera pregunta la encontramos en una serie de tratados internacionales ya descritos, entre los cuales destacamos la Carta de la ONU, la Carta de la OEA, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos Civiles y Políticos, la Carta Democrática Interamericana y más reciente, la Comisión de Venecia.

La constante en estos tratados es que, a pesar que algunos son de alcance universal y algunos de alcance regional, son referentes respecto a las actividades de PID por parte de cualquier organización que tenga interés en el desarrollo de la democracia, entre ellos las autoridades electorales mexicanas. A lo largo del tiempo, hemos visto una evolución de las actividades de PID a nivel internacional que van acompañadas también de los avances tecnológicos. Como nos platicaron los expertos consultados.

La segunda pregunta tiene por respuesta las actividades concretas: misiones de observación electoral, asistencia técnica, asistencia electoral –organización de elecciones-, capacitación y profesionalización, intercambio de experiencias e intercambio de tecnología electoral. Respondiendo a estas preguntas también se cumplió el objetivo de mostrar los componentes de la PID en sentido general.

Asimismo, la información obtenida en el primer capítulo comprobó una de nuestras hipótesis, la cual plantea que la globalización y la democratización tienen una relación proporcional y bidimensional –a nivel interno y externo-. Las actividades de promoción internacional de la democracia de los OEM son resultado de esta relación.

Nuestro hallazgo en este sentido aporta información para comprender los procesos de transición democrática tanto a nivel internacional como regional, en este caso México y el resto de Latinoamérica desde una perspectiva que conjuga a los procesos internos junto con procesos externos, evidenciando así el carácter bidimensional de estos procesos políticos.

En el segundo capítulo, observamos las acciones concretas de las principales entidades internacionales promotoras de la democracia con las cuales cooperan las autoridades electorales, las cuales han aportado respuesta a las preguntas: *¿Cuál es el marco jurídico nacional que regula la actividad internacional de los organismos electorales? Y ¿Qué acciones concretas realizan estos órganos para promover internacionalmente la democracia y qué fin persiguen?*

La contestación a la primera pregunta la encontramos en una serie de acuerdos interinstitucionales entre los OEM y sus homólogos u otras entidades internacionales, los cuales fueron ya descritos en el segundo capítulo de esta obra, así como en las leyes electorales vigentes durante la existencia de estos órganos autónomos – el COFIPE y la LGIPE-. Los instrumentos de PID desarrollados por los OEM abarcan las actividades mencionadas en los párrafos anteriores en cooperación con las instancias internacionales que se mencionan en ese capítulo, quedando así constancia del modelo innovador con proyección interna e internacional de los OEM. Esto contesta a la segunda pregunta.

La hipótesis subyacente para este capítulo fue que la dimensión política de la globalización se centra en la promoción y defensa de la democracia entre y dentro de los Estados, por lo que la adhesión de México a estos tratados condiciona a los organismos electorales para adecuarse y aumentar su eficacia como promotores de la democracia a nivel externo mediante su actividad internacional. La información obtenida durante este capítulo confirmó la hipótesis.

En el tercer capítulo nos centramos en estudiar los elementos que la administración y la justicia electoral mexicana han incorporado en su diseño gracias a la experiencia internacional. La pregunta para este capítulo fue *¿Qué grado de adecuación tienen los órganos estudiados con la agenda de los organismos internacionales promotores de la democracia?*. Para responder a esta pregunta se estableció el siguiente objetivo: Inferir el grado de sincronía entre las instituciones electorales mexicanas y los organismos internacionales promotores de la

democracia mediante la revisión de los acuerdos de cooperación suscritos entre ambos.

La respuesta a esta pregunta nos remite a considerar la serie de elementos que son parte actualmente de la administración electoral mexicana que se obtuvieron por sugerencia o adaptación de las experiencias internacionales. Como nos comentó el Mtro. Alberto Guevara, elementos como la paridad de género para puestos de representación política, la observación electoral tanto nacional como internacional, la vocación del Tribunal Electoral como producto de la resolución 01/90 de la CIDH, el tema de las candidaturas independientes gracias a la controversia suscitada por el caso de Jorge Castañeda y la misma CIDH, etc. Todo esto nos demuestra que el diseño de la administración electoral mexicana está constituida innegablemente, por una serie de factores provenientes de los centros de pensamiento internacional.

En el último capítulo se recogen y analizan los datos derivados de nuestro trabajo de campo al entrevistar a tres expertos, dos de ellos funcionarios en activo, de las áreas de vinculación internacional de los OEM, quienes muy amablemente nos dieron sus opiniones respecto a los temas planteados. Si bien existieron discrepancias entre las respuestas de unos y otros, estas fueron respecto a temas superficiales.

En cuestiones estructurales todos coincidieron en que la administración y la justicia electoral mexicana no tendrían el grado de profesionalismo que tienen hoy si no hubiesen existido acciones de cooperación entre estos y los centros de pensamiento internacional. Otro elemento innovador para el análisis electoral, institucional e

internacional es el Sistema Electoral Internacional cuya existencia fue corroborada por el Lic. Manuel Carrillo; este presupone un espacio multilateral especializado que evidencia estos flujos de información y lazos de interdependencia compleja en materia democrático electoral que han estado acompañando los procesos de transición y consolidación democrática.

Una cuestión interesante para el análisis de este sistema son las relaciones de poder que podrían existir dentro estas. Me explico: aunque este sistema se fundamenta esencialmente en la cooperación y las buenas prácticas democráticas, pudiera degenerar en un escenario de conflictos o instrumentos sutiles de penetración ideológica extranjera, como lo advirtió el Dr. Nguyen cuando tocamos el tema de las normas ISO y el peligro latente respecto a ellas.

Finalmente, solo resta agregar que en esta investigación se confirmaron las hipótesis planteadas, desarrollando una herramienta metodológica que permitiría analizar de igual manera el diseño institucional de otros organismos autónomos y sus políticas públicas.

Las ciencias sociales en general, y la ciencia política en particular, se encuentran en una nueva fase histórica en la cual no pueden fragmentarse los procesos políticos ni los fenómenos sociales limitándolos solamente a la esfera interna. Lo anterior nos demuestra que existen una serie de factores externos que operan de forma más sutil, casi imperceptible gracias a la temporalidad – medio y largo plazo- y a la intensidad – *poder suave y poder duro* -con la que suelen operar pero cuyos efectos son sensibles en los diseños institucionales y legales.

Como corolario, surgen las siguientes preguntas que serán contestadas en futuras investigaciones:

- ¿Pueden ser analizados los organismos electorales subnacionales mexicanos bajo este mismo esquema?
- ¿Qué otros organismos autónomos mexicanos tienen en su diseño y origen una vocación internacional?
- ¿Son los OEM los organismos electorales con mayores innovaciones adaptadas de la experiencia internacional a nivel continental?
- ¿Qué tanto se basa la jurisprudencia electoral mexicana en la legislación internacional actualmente?
- ¿Qué porcentaje de organismos electorales en el mundo tienen presencia internacional?
- ¿Es realmente independiente el Sistema Electoral Internacional?
- ¿Afecta a la independencia del Sistema Electoral Internacional la presencia de organismos electorales no autónomos?
- ¿En qué regiones el Sistema Electoral Internacional tiene mayor presencia?

## FUENTES CONSULTADAS

### a) Libros

Almond, G. y Verba, S. (1963) *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Estados Unidos. Little Brown.

Baños, M. (2010), “El IFE: Palanca del cambio político en México”, en *IFE: 20 años*. México. Instituto Federal Electoral, Pp.224-207.

Barquín, M. (1987), *La reforma electoral de 1986-1987 en México: Retrospectiva y análisis*. San José, CR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Berendsen, B. (2008) *Democracy and Development*. Estados Unidos. Carnegie Endowment for International Peace

Bovero, M. (2014) “¿Crepúsculo de la democracia?”, en L. Salazar (coord.) *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en la era contemporánea*. México, Editorial Coyoacán,

Burnell, P. (2007), *Does International Democracy Promotion Work?* Alemania. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Burnell,P. (2005)*Political strategies of external support for democracy*. Reino Unido, Universidad de Warwick.

Burnell,P. (2007) *Does International Democracy Promotion Work?*. Alemania. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.

Burnell, P., y Schlumberger, O. (2012) *International Politics and National Political Regimes: Promoting Democracy- Promoting Autocracy*. Reino Unido. Routledge- Taylor & Francis.

Calduch, R. (1991), "Teoría general de la organización internacional", en *Relaciones Internacionales*. Madrid, España. Editorial Ciencias Sociales - Universidad Complutense de Madrid,

Cansino, C. (2016) *Liberalización y democratización. México*. Instituto Nacional Electoral

Carothers, T. (2008) *Does democracy promotion have a future?*. En *Democracy, Development and Multilateral Policies*. Estados Unidos. University of California – Irvine Center for the study of Democracy.

Carothers, T. (1999), *Aiding Democracy Abroad*. Washington, DC, The Brookings Institution Press

Colomer, J. (2015) *El gobierno mundial de los expertos*. España, Anagrama.

Consejo Europeo de Ministros (2006) *The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations: Food for Thought*.

Dahl, R. (1988) *La poliarquía*. Madrid. Tecnos.

Del Alizal, L. (2007). "Estudio de las relaciones internacionales." Contenido en Emmerich, G. y Alarcón, V. (2008) *Tratado de Ciencia política*. México. Editorial Anthropos, División de Ciencias Sociales y Humanidades Universidad Autónoma Metropolitana unidad Iztapalapa.

Diamond, L. (1995), *Promoting democracy in the 1990: Actors and instruments, Issues and Imperatives*. New York, Carnegie Corporation of New York.

Diamond, L. (2003) *Can the whole World become Democratic? Democracy, Development and International Policies*. Estados Unidos. University of California. Irvine Center for the Study of Democracy.

Diamond, L. (2008) *The spirit of Democracy: The struggle to build Free Societies Through the World*. Estados Unidos, Macmillan

Duarte, R. (2002), *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Duarte, R. (2002). *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Elizondo, M. (2010), “Dos décadas de un proceso democratizador”, en *Monitor democrático. Balance en el proceso democratizador de México*. México, Editorial Porrúa-UNAM.Pp.11-17.

Gleditsch, K. (2000) *International dimensions of democratization*. Reino Unido.Universidad de Glasgow.

Gleditsch, K. (2002) *All International Politics Is Local: The Diffusion of Conflict, Integration, and Democratization*. Estados Unidos. University of Michigan Press.

Gómez Tagle, S. (2010), “Del partido hegemónico al pluralismo político en México ¿hacia un nuevo sistema de partidos?”, en *IFE: 20 años*. México D.F. Instituto Federal Electoral. Pp. 68-111.

González, M. (2013) *Seminario Internacional La Reforma Electoral en el marco del fortalecimiento del Sistema Político Electoral*, Tribunal Superior Electoral de Guatemala.

Heine, J. y Weiffen, B. (2014) *21<sup>st</sup> Century Democracy Promotion in the Americas: standing up for the Polity*. Reino Unido. Routledge Taylor & Francis.

Held, D. y McGrew, A. (2003) *Globalización y Antiglobalización*. Argentina. Paidós.

Huntington, S. (1991) *The third wave*. Estados Unidos. Harvard University Press.

IDEA Internacional (2002) *Democracy Assessment: the basics of the International IDEA assessment framework*.

Instituto Federal Electoral, IDEA Internacional (1998) *Convenio de Cooperación Técnica entre el Instituto Federal Electoral y el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA)*.

Instituto Federal Electoral, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) *Programa Institucional “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado”*. México. Instituto Federal Electoral. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – México.

Jerch, M. (2008) “La promoción de la democracia en el Mediterráneo: consideraciones sobre los cambios políticos en los países árabes.” En Garrido,V. y López,J. (2008) *La Unión Europea y el Mediterraneo, Desarrollo, Comercio y Política Euromediterránea*. España. Universidad Autónoma de Madrid. Pp.167-184.

Keohane, R. y Nye, J. (1977), *Power and interdependence*. Nueva York, Little Brown & Co.

Leininger, J. (2017), “La promoción de la democracia”, en H. Sánchez de la Barquera, *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen II: Régimen Político, sociedad civil y política internacional*. México. IIJ-UNAM, Pp.131-140.

López, R. (2009) *Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada*. México. Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

Méndez, I. (2004) *La transición mexicana a la democracia: 1977-1997*. México. Ediciones Fontarama-Universidad Nacional Autónoma de México.

Merino, M (2012), *La segunda transición democrática en México: Esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*. México, Centro Wilson, Instituto México.

Merino, M. (2003), *La transición votada*. México. FCE-Instituto Federal Electoral.

Mora, A. (2008), *Globalización y política*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

Nohlen, D. (2008), *Los sistemas electorales en su contexto*. México, IJ-UNAM.

O'Donnell, G., Schmitter, P., y Whitehead, L. (1986) *Transitions from Authoritarian Rule*. Estados Unidos. John Hopkins University Press.

Organización de Estados Americanos (1948) *Carta de la Organización de Estados Americanos*.

Perina, R. (2001), *The Inter-American Democratic Regime: The role of the Organization of American States in defending and promoting democracy*. Washington, DC, Organización de los Estados Americanos.

Przeworski, A. (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Estados Unidos. Cambridge University Press.

Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*. Estados Unidos. Princeton University Press.

Ramírez, C. (2005) "Globalización y marco institucional: ¿una combinación de éxito en México?" Contenido en Cieslik, T. (2005) *La globalización: Retos y oportunidades para México*. México. Centro de Investigación y Docencia Económica. Pp.39-60.

Ramis, N. (2010), *La OEA y la promoción de la democracia en las Américas: Un objetivo en construcción*. Barcelona, Institut Català Internacional per la Pau.

Ray, J. (1995) *Democracy and International Politics*. Estados Unidos. University of South Carolina Press.

Rodrik, D. (2011), *The globalization paradox: Democracy and the future of World Economy*. Harvard, Harvard University Press.

Román, A. (2005), "Mexicanización y globalización: México rumbo al desarrollo", en Cieslik, T. (2005) *La globalización: Retos y oportunidades para México*. México, CIDE, Pp.7-19.

Rueschmeyer, D., Huber, E., Stephens, J. (1992) *Capitalist development and Democracy*. Estados Unidos. University of Chicago Press.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014). *Política Electoral Internacional. Estrategia de Vinculación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. México.

Valdés, L. (2016), *Sistemas electorales y de partidos*. México, Instituto Nacional Electoral. (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, n.7).

Whitehead, L. (2001) "Three international dimensions of democratization." En Whitehead, L. (coord.) (2001) *The international dimensions of democratization: Europe and the Americas*. Estados Unidos, Oxford University Press.

Young, O. (1989). *International cooperation. Building Regimes for natural resources and the environment*. Estados Unidos. Cornell University Press

#### *b) Fuentes electrónicas*

ACE Project. Página web oficial consultada: <http://aceproject.org/about-es>

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Instituto Federal Electoral, Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de Estados Americanos (2011). *III Jornada Interamericana Electoral. Fortaleciendo los procesos electorales*. Consultado en la dirección web: [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/2012/memoria\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/2012/memoria_s.pdf)

Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional y el Desarrollo. (2011). *Boletín electrónico*. México. Consultado en la dirección: <http://amexcid.gob.mx/boletin/0411/html/instituto-federal-electoral.html>

Ballados, V. (2012) *Observación electoral con énfasis en perspectiva internacional comparada*. Contenido en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Núm. 4. 2012. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2013. Versión digital consultada en la dirección web de la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México: [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derelec/cont/4/eoe/eoe4.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derelec/cont/4/eoe/eoe4.pdf)

Carrillo, M. (2003). *El Instituto Federal Electoral fomenta la observación electoral profesional e independiente*. Contenido en revista *Derecho y Cultura*. Núm. 11-12, septiembre-diciembre de 2003. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003. Versión digital consultada en la biblioteca jurídica virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/11/eyr/eyr8.pdf> Pág. 63

Fundación Internacional para Sistemas Electorales.  
<http://www.ifes.org/about..>

Fundación Internacional para Sistemas Electorales., Instituto Federal Electoral. *Acuerdo de cooperación institucional*. México. Consultado en la página web del Instituto Nacional Electoral:[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Convenios\\_redes\\_y\\_Asoc/Organismos\\_Internacionales/Acuerdo\\_IFE\\_IFES\\_2008.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Convenios_redes_y_Asoc/Organismos_Internacionales/Acuerdo_IFE_IFES_2008.pdf)

Instituto Federal Electoral (2014). *Asistencia Técnica Internacional 1993-2013*. Instituto Nacional Electoral. México. Consultado en la página:[http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAIInternacional/2013/Act\\_Intern\\_IFE\\_1993-2013.pdf](http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAIInternacional/2013/Act_Intern_IFE_1993-2013.pdf)

Instituto Federal Electoral. *Convenios de cooperación signados por el Instituto Federal Electoral, en cuya concreción participó la Unidad Técnica de Coordinación de Asuntos Internacionales*. Instituto Nacional Electoral. México. Versión digital consultada en la dirección:[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Cooperacion-AsistenciaTecnica/CAI-Misiones/Asist\\_tec\\_INE\\_int-1993-2014.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Cooperacion-AsistenciaTecnica/CAI-Misiones/Asist_tec_INE_int-1993-2014.pdf)

Instituto Federal Electoral (2006). *Informe final sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero*. México, Versión digital consultada en la dirección:

[www.ine.mx/documentos/votoextranjero/libro\\_blanco/.../tomoVII.pdf](http://www.ine.mx/documentos/votoextranjero/libro_blanco/.../tomoVII.pdf).

Instituto Federal Electoral (2011). *Manual del Observador Electoral*. México. Consultado en la dirección web: [http://www.ine.mx/documentos/proceso\\_2011-2012/documentos/MANUAL\\_DEL\\_OBSERVADOR\\_ELECTORAL\\_BAJA.pdf](http://www.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/MANUAL_DEL_OBSERVADOR_ELECTORAL_BAJA.pdf) Pág. 11

Instituto Federal Electoral (2014). *Participación del Instituto Federal Electoral en misiones de observación electoral internacional*. México. Consultado en la dirección web: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Cooperacion-AsistenciaTecnica/CAI-Misiones/MISIONES\\_OBSERVACION\\_IFE.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Cooperacion-AsistenciaTecnica/CAI-Misiones/MISIONES_OBSERVACION_IFE.pdf)

Instituto Federal Electoral, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Centro de Investigación y Capacitación Electoral*. México. Consultado en la dirección web: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Union\\_interamericana\\_de\\_Organismos\\_Electorales\\_UNIORE/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Union_interamericana_de_Organismos_Electorales_UNIORE/)

Instituto Nacional Electoral. *Unión Interamericana de Organismos Electorales- UNIORE*. Sitio web del Instituto Nacional Electoral. Consultado en la dirección:

[http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Union\\_interamericana\\_de\\_Organismos\\_Electorales\\_UNIORE/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Union_interamericana_de_Organismos_Electorales_UNIORE/)

Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral. *Declaración*. Consultado en la página oficial de IDEA internacional en la dirección: <http://www.idea.int/upload/Declaration.pdf>

Montero G. (2010) *Visitantes extranjeros: Evolución y retos de la observación electoral internacional. Caso México*. Contenido en *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Argentina, Versión digital consultada en la dirección web: <https://www.aacademica.org/000-036/691.pdf>

Murayama, C. (2012) *La observación electoral en México, de la democratización a la consolidación democrática*. Contenido en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. Núm. 4. México. Versión digital consultada en la biblioteca jurídica virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México:

<http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10030/12058>

Orta F., Torres E. y Tamez M. (2010) *Instrumentos internacionales en materia electoral suscritos por México*. Contenido en *Contribuciones a*

*las Ciencias Sociales*, mayo 2010. Universidad Autónoma de San Luís Potosí. México. Versión digital consultada en: [www.eumed.net/rev/cccss/08/fem.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/08/fem.htm)

Unión Interamericana de Organismos Electorales (1991). *Acta Constitutiva de la Unión de Organismos Electorales*. Venezuela. Consultada en la dirección web: <http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/Cooperaci%C3%B3n%20y%20Convenios/Acta%20Constitutiva.pdf>

United States Agency for International Development, International Foundation for Electoral Systems (1996). *Perú: Asistencia Técnica Electoral. Informe anual*. Perú. Versión digital consultada la dirección electrónica: <http://ifes.org/sites/default/files/r01838.pdf>

## ENTREVISTAS INTEGRAS A LOS EXPERTOS

### **Entrevista al Dr. Dong Nguyen. Consultor independiente, ex integrante del grupo de expertos del PNUD México.**

1 *¿Cómo considera usted que ha evolucionado la asistencia electoral en la actualidad?*

R= En el caso de México, nunca las Naciones Unidas han participado en una asistencia técnica electoral. Voy a contar un poco sobre la historia de la presencia de las Naciones Unidas en México. Era el año 1994 y se vivía ese miedo al “choque de los trenes”. Era una situación complicada por el reciente asesinato del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio, si mal no recuerdo en marzo o abril de ese año. Con este asesinato, y la tensión derivada del mismo, el gobierno de México se acercó a las Naciones Unidas por medio del Secretario General para pedir una, diría yo, asistencia. ¿Qué tipo de asistencia? No lo sabían y nosotros tampoco. La respuesta fue enviar una misión de evaluación de lo que se necesitaba en México para poder contribuir a la estabilidad en tal coyuntura. Esta idea surgió del señor presidente de la República (Carlos Salinas de Gortari), pero puedo decir que dentro del gabinete, esto no fue una decisión unánime, porque México tiene una cierta tradición nacionalista y la presencia de las Naciones Unidas puede aparecer o ser interpretado como una forma de injerencia en los asuntos internos y usted sabe que el sistema electoral es de lo más nacional posible. Nadie en este mundo quiere que los extranjeros intervengan en el sistema ni en la organización de las elecciones, entonces la decisión

final fue que por primera vez México aceptó a observadores electorales, pero nacionales.

El problema de los observadores nacionales fue que no tenían ni experiencia ni metodología claras. Las Naciones Unidas se ofrecieron entonces para capacitar a los observadores electorales nacionales. Así, enviamos un equipo que en México se le conoció como “equipo técnico de la ONU” integrado por funcionarios de las Naciones Unidas, uno a cada estado del país y un grupo o *co-group*, a la Ciudad de México para apoyar a los observadores nacionales mexicanos; esta era una justificación de la presencia de las Naciones Unidas .

Este equipo tenía un mandato que constaba de tres puntos:

4. El primero fue controlar un fondo gubernamental. Bien sabemos que la observación electoral necesita recursos. El gobierno federal nos otorgó el recurso para capacitar a los observadores en función de su proyecto de observación. Para evitar que fuera una asignación directa a través del gobierno, este se hizo mediante las Naciones Unidas.
5. El segundo aspecto fue apoyar a los grupos de observadores con la metodología. Organizamos sesiones y seminarios de capacitación con base en la experiencia de los expertos de la ONU en tema de observación electoral.
6. El tercer aspecto, no lo hizo la ONU directamente, pero invitó a tres expertos internacionales para hacer una valoración del sistema electoral mexicano. Si usted toma esto como una forma de asistencia es válido, pero es más una evaluación a partir del

análisis del sistema electoral mexicano para determinar si era un sistema coherente y confiable.

En 1994 trabajamos con más de 100 mil observadores electorales, la organización más grande fue la Alianza Cívica con casi 80 mil observadores, y doce o trece organizaciones más pequeñas, pero en total fueron más de 100 mil observadores, sin hablar de las organizaciones de maestros que tenía cerca de un millón de miembros (el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación). Sin embargo, la capacitación de como observar elecciones, cómo tener una cierta credibilidad al momento de hacer observación electoral. Entonces en México no ha habido una asistencia directa electoral por parte de la ONU, pero si la hubo respecto a capacitación a observadores electorales nacionales.

*2. ¿Qué elementos considera usted más relevantes que han aportado los organismos internacionales para el mejoramiento de la gobernabilidad democrática en México?*

R= No quiero entrar a la discusión sobre qué es una gobernabilidad democrática, ya que es muy complicado, porque la gobernabilidad por sí ya es un problema; si esta es democrática o no es un problema aún mayor. Sin embargo, la aportación de las acciones Unidas en el 94 fue participar en la estabilización. Le doy un ejemplo que usted puede encontrar en los informes del IFE (INE) en este momento: en el 94 el tema principal de la discusión fue la fabricación del padrón electoral quién tiene derecho, quién no, cómo evitar la doble inscripción (...) La lista electoral entonces fue clave.

El segundo punto clave era la publicación de los resultados. Estos dos son los puntos clave del proceso electoral; cómo evitar fenómenos como las que usted conoce de las llamadas “urnas embarazadas” y tener un padrón electoral fiable. Yo estuve como asesor para la observación electoral por parte de las Naciones Unidas en SudÁfrica y lo comenté con los amigos mexicanos, en el 94 votaron en Sudáfrica sin padrón electoral. ¿Por qué? Porque es imposible en un tiempo tan corto de construir un padrón electoral fiable, pero se puede votar con el uso de la tinta para evitar que la gente vote más de una vez y construir así una cierta credibilidad de la autoridad electoral.

En este sentido se calmó un poco la polémica sobre el padrón electoral porque se puede perfectamente votar sin padrón electoral en el caso de Sudáfrica sin que sea una causa para sospecha de fraude electoral. Derivado de esta discusión la autoridad se siente mucho más fuerte para presentarlo a los partidos políticos de cómo se hace para preservar la independencia, la libertad de los electores, sin que sea una fuente de fraude electoral. En este sentido, si, la principal contribución fue a la pacificación del sistema (electoral), evitar la polémica, evitar inconsistencias. Cuando usted tiene un sistema electoral en el cual la población no tiene confianza, el reestablecer esa confianza, esa legitimidad, da la idea de que es un sistema fiable. Esta fue una contribución a la gobernabilidad.

*3. ¿Qué elementos considera usted que el sistema electoral mexicano ha adoptado de los estándares democráticos internacionales?*

R= Yo diría que no existen como tal estándares internacionales, en todo caso existen dos documentos: La Declaración Universal de Derechos

Humanos, en la cual se establece el derecho de la gente al voto libre y secreto. Este es un principio fundamental pero no un estándar. El secreto del voto en primer lugar, es una decisión de las autoridades nacionales, en principio. Le doy un ejemplo: a mí me tocó la misma discusión en Sudáfrica también. En Francia o en Grecia también, la gente vota con un sobre. Usted entra en la casilla y recibe un sobre; en este se encuentra un número dentro del total de los votantes registrados pero los boletines son individuales. Usted toma un boletín, va con su sobre detrás de la mampara y posteriormente lo deposita dentro del sobre en la urna. Esta es una forma de voto libre y secreto, pero el caso de México, así como el de Sudáfrica el boletín es único y marca solo el boletín y se deposita directamente en la urna, y este también es un voto secreto. Hay observadores de Francia y de Grecia que sostienen que sin el sobre el voto no es secreto. Esto no es verdad, el principio del secreto es una norma internacional fundamental, pero cómo se realiza en concreto la protección de la secrecía del voto es la mampara, ya que cuando usted dobla el boletín y sale, nadie puede ver por quién vota. Este es un ejemplo, diría yo, básico, de que no hay un estándar internacional, no se exige que se vote con o sin sobre. Lo que sí existe es el principio o norma internacional del secreto del voto, el cual se les exige a las autoridades electorales nacionales que respeten.

4. *¿Qué áreas de oportunidad observa usted que aún pueden explotarse en México para mejorar la calidad de las elecciones?*

R= Este es un problema muy difícil, porque aquí tiene usted dos niveles diferentes: uno es el proceso de selección de los mejores candidatos. Pero el voto tiene también un segundo aspecto que es la legitimidad del

proceso. Se puede mejorar el primero proceso, cómo votar y seleccionar lo mejor posible.

Al respecto hay mil trabajos sobre cómo evaluar y mejorar la calidad de las elecciones, una forma es lo que hacen los estadounidenses mucho, que es examinar el tema de los boletines que no son válidos. Si los boletines no son válidos es una señal de que o la gente no está preparada, o el boletín no es claro.

Esta fue una disputa que se presentó en el año 2000 porque unos boletines que no estaban bien marcados y es por eso que no se pudo ver por quien quiso votar la gente, pero este es un proceso logístico; el cómo organizar bien las elecciones. En los últimos años se ha estudiado más la organización electoral a nivel local, pero esto a nivel de elecciones presidenciales es irrelevante, ya que el país entero es una sola circunscripción.

Yo puedo votar por el presidente en Baja California, al igual que en Chiapas sin problema, pero si usted vota a nivel municipal o legislativo y quiere votar por los boletines de diputados de Guanajuato y usted está en Oaxaca, ya no puede votar. Estas cuestiones son lo que yo llamo la logística de las elecciones, este si se puede mejorar muchísimo.

Hay un segundo aspecto en esto, que tiene que ver con la construcción de la legitimidad. En esto no hay un estándar internacional. Yo he participado en varias misiones internacionales; en el caso de Haití en 1990 la gente votaba pero no se podían contar todos los votos, ya que el país era muy pobre. Usted tiene que recuperar todos los boletines ¿y esto cómo se hace cuando no hay medios de transporte? A veces

cruzando un río se hunde el barco con 10 mil votos adentro ¿cómo se puede hacer en esos casos?

Igualmente yo estuve en Indonesia hace como 5 años. Indonesia son como 15 mil islas, se necesitan cuatro meses para recuperar todos los boletines ¿cómo asegurarse de que todos están? Imposible. Pero si hay una cierta confianza en las autoridades, esto no cuenta; si hay errores sobre 10 mil votos en México de un total de 80 millones de votos entonces no cuenta la elección y es importante que la gente esté muy consciente y educada sobre este tema.

Le doy un ejemplo: la construcción del padrón. En ningún país del mundo se puede registrar el 100% de la población, en México el 85 % ya es un éxito porque hay gente que no se puede registrar; ya sea porque están enfermos, o en lugares de difícil acceso, o no saben leer, etc., etc.

En el caso de Haití logramos registrar al 80% de la población, es un gran éxito. ¿Pero qué pasó en una provincia del sur? El señor Bishop de la provincia no estaba en una lista electoral, entonces salió el día de la elección salió la noticia grande en primera página que el señor Bishop de la provincia no puede votar porque su nombre no estaba registrado en la lista. Esto arruina la credibilidad de la transición. Una persona sobre 5 millones de votantes ya puede arruinar el trabajo (de la autoridad electoral) por falta de credibilidad y esto es algo que esta fuera de nuestra competencia como registrador electoral.

Pero ustedes como académicos tienen que entenderlo: no es el mismo proceso de construir la logística para recuperar el voto, distribuir

los boletines, contar los votos y el proceso de legitimidad. El proceso de legitimidad es mucho más complicado. El caso de Sudáfrica, otra vez, la gente tenía que hacer cola, fila de 6 horas antes de votar y lo hicieron. ¿Por qué? Porque hay confianza en la autoridad electoral; sin padrón y con una cola así de 6 o 7 horas las personas se comportan sin ningún problema. Esto viene finalmente del campo político, los partidos, los actores, los candidatos, aceptaron la forma de votar.

Si usted me pregunta puntualmente como mejorar la calidad de las elecciones yo diría el cuidarse de la calidad de las elecciones ya que puede ser una trampa. Me refiero a que la calidad de la logística y la organización de elecciones es una cosa y la calidad política es otra. No se pueden mezclar no es que usted organice de manera perfecta su elección para que sea creíble.

Un ejemplo de la actualidad: el señor presidente de los Estados Unidos (Donald Trump) está diciendo: “yo voy a aceptar los resultados si gano”. ¿Es una calidad mala? No, porque es algo que ya no depende de los administradores electorales y esto se ve más y más en nuestro mundo electoral, el que los candidatos pueden ignorar los resultados si no les convienen.

Entonces esto entra dentro de lo que usted llama la calidad de las elecciones, porque cuando usted dice cuál es la calidad de las elecciones, cómo evalúa esta calidad en los Estados Unidos ellos dicen: “es muy simple, si no salen (incidentes) en los periódicos o no hay quejas – o como en un país como Haití no hay muertos- las elecciones son buenas”. Esto tiene que ser visto, repito, como un doble proceso: el proceso de selección, que es un proceso técnico-logístico y el proceso

de legitimación, este es uno que la gente por lo general no tiene muy en cuenta.

Un segundo tema además para evaluar la calidad de las elecciones es la participación. Se considera que en una buena elección, tiene que participar el 80% de la gente, pero esto también es un criterio falso. Yo estuve en Irak, hace como 15 años ya, y la gente me decía: “aquí sabemos lo que es el voto, pero no sabemos qué es una elección”. El 90% de la población está registrada, 92% han votado. ¿Es creíble? Usted puede decir que no, porque es una votación obligada por la fuerza militar, pero no es un criterio suficiente para determinar la calidad de las elecciones.

La tendencia mundial hoy en día es, especialmente en elecciones legislativas, no más del 60%; entonces no se puede utilizar este criterio de participación para medir la calidad de las elecciones. Entonces esta breve respuesta ha sido para clarificar que existen dos procesos distintos: la selección de los candidatos y la legitimidad de las elecciones.

5. ¿Considera usted el diseño de los organismos electorales mexicanos como un modelo propio y si es así, cree que pueda ser replicado en otras naciones?

R= A nivel institucional, hoy en día, más del 60% de las elecciones en el mundo se hacen con un instituto electoral autónomo, este también es el caso de México. Sin embargo, esto no viene de México, en México esto aparece hasta 1994-1996. El origen de este modelo está en Costa Rica; es en Costa Rica donde se implementa por vez primera un modelo

de institución electoral autónoma cuando se ve la necesidad de separar la administración electoral del Poder Ejecutivo; pero no es tampoco una experiencia absoluta, ya que 40% de las elecciones en otros países del mundo se organizan a través de los ministerios del interior o de las cámaras parlamentarias, el gobierno organiza las elecciones: Francia, España. Holanda, Inglaterra, son (ejemplos de) elecciones manejadas por el gobierno.

No es sencillo determinar que una autoridad electoral deba ser autónoma, esto depende del contexto, depende de ver si la gente tiene confianza en el gobierno. El caso, por ejemplo, de Inglaterra. Usted sabe que ellos no tienen un tribunal electoral y yo les pregunté por qué no tienen uno, ellos me respondieron: “¿para qué? La gente vota, nosotros contamos y los que pierden aceptan y los ganadores y perdedores van juntos a presentar los resultados.”

La confianza en el gobierno es grande en Inglaterra y en Holanda también. En el caso de Francia, las elecciones presidenciales quien da los resultados es la televisión; se hace el conteo de los votos, se da el conteo final por urnas y a las 8 pm. Usted ya tiene los resultados. Y estos resultados nadie los impugna, nadie. Los perdedores llaman 5 minutos después a los ganadores para felicitarles.

¿Se puede replicar entonces el modelo (mexicano)? Depende. Recuerdo yo un año en Guinea y me preguntaron: “*cómo evitamos que los oficiales de casillas sean partidistas?*” yo les hablé sobre el modelo mexicano, el cual usted conoce: doble sorteo, para evitar que sean militantes de un partido hegemónico que pueda controlar la casilla. Y todos mis interlocutores de Guinea empezaron a ver en ese momento

el modelo mexicano y lo consideraron bueno; sin embargo, comentaron que ellos no tenían la posibilidad de hacerlo, ya que la gente no tiene el nombre definido, la gente no conoce su fecha de nacimiento.

Hay un montón de gente, campesinos que no conocen ni el año exacto de su nacimiento. ¿Cómo construir un modelo de tipo mexicano ahí? Es imposible. Entonces, cada país tiene que inventar su propio sistema sobre la base de la cultura política y la cultura histórica propias, no sobre la base de un modelo.

En México se discutió muchísimo si la Secretaría de Gobernación debía dejar la administración electoral o no, pero esto debido a la historia propia de la nación mexicana. En Francia esto no se discutió, ni en España. En los Estados Unidos es peor, ya que las elecciones se organizan a nivel de los condados y tenemos ahí al menos dos mil tipos de organización electoral. No importa, lo que importa es que la gente lo acepta.

Así, mi juicio en este punto específico es: el mejor sistema electoral es el sistema que la gente adopta. No hay sistema electoral que podamos decir el mejor para solucionar problemas locales.

6. ¿Cómo percibe el papel de los organismos electorales mexicanos con relación a la promoción internacional de la democracia?

R=Allí yo tengo un problema para dar una respuesta, por una razón: es que la promoción internacional de la democracia se hace en un país con las fuerzas nacionales y especialmente, a través de la cultura, a través de la negociación entre los partidos políticos y no necesariamente a través de las elecciones.

¿Cuál es la relación entre las elecciones y la democracia? Si adoptamos la visión del procedimiento de Joseph Schumpeter, las elecciones aparecen como una forma básica de construir la democracia. ¿En qué sentido? En que se ideó la elección como una parte fundamental de la democracia, por una razón muy sencilla: si usted acepta la noción de la democracia de acuerdo a Hans Kelsen la cual dice que la democracia es un sistema dentro del cual los que obedecen a la ley son los que producen la ley. La fórmula de Kelsen es que somos los padres y los hijos de la ley.

Padres porque participamos en su construcción; hijos porque la tenemos que obedecer. Este proceso se lleva a través de las elecciones, ya que usted va a votar por un diputado y este es su representante para fabricar la ley y usted debe obedecer la ley. Esto es la democracia representativa.

En este sentido, es importante la acción del voto auténtica. Usted tiene toda la soberanía para votar por alguien y esto es importante porque este representante es quien hará la ley, y usted debe obedecer la ley. Esta es la vieja tradición de Montesquieu y de Kelsen.

En este sentido la promoción internacional de la democracia se ve un poco ambigua, ya que sobre la promoción internacional de la democracia dijo el señor presidente Clinton: “*tenemos que promover la democracia ya que no conozco dos países democráticos que entren en guerra*”, esta es la forma más sencilla para decir porque la promoción internacional de la democracia es importante. Esta es otra definición de la democracia: una resolución pacífica y legal de los conflictos.

7. *¿Cómo considera que ha evolucionado la administración electoral mexicana gracias a la intervención de los organismos y qué áreas de oportunidad considera pendientes?*

R=Considero que esto sería una mejor pregunta para los funcionarios del INE, en función de la legislación internacional. Le doy un ejemplo: el tema de los candidatos independientes. ¿De dónde surge el tema en el ámbito mexicano? De la lucha del señor Jorge Castañeda que fue hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos a quejarse que la Constitución le da la posibilidad de representarse y la ley electoral no lo permite si no viene de un partido político.

Allí viene la confrontación entre la legislación nacional y la legislación internacional, más que la organización electoral nacional e internacional. En ese sentido si, podemos definir el Estado de Derecho en todos los países tiene tres aspectos:

VIII. Es el principio de legalidad: Usted tiene que obedecer la ley al igual que el señor presidente de la República debe hacerlo.

IX. Principio constitucional: No hay ley que debe sobrepasar a la Constitución.

X. Principio internacional: Hoy en día el estado de derecho es también el respeto a la legislación internacional. por eso la reflexión hoy en día es como se puede organizar la legislación mexicana en función del cumplimiento de los compromisos internacionales de México. Ya que los tratados internacionales de México ya tienen un valor más grande que el de la

Constitución, aunque este es tema de controversia. En el caso de Francia, no hay una sola ley que no esté adecuada a los tratados de la Unión Europea.

Estos elementos permiten resumir otros tres puntos de la preocupación de su trabajo:

1. Cómo evaluar el trabajo de la administración electoral.
2. Cómo evaluar la presencia internacional en esta administración electoral
3. Cómo analizar la relación entre la administración electoral y la democracia.
8. ¿Considera usted que la norma ISO de la OEA para la calidad electoral ha mejorado significativamente los sistemas electorales de los países certificados?

R= Aquí también tengo un problema, porque el ISO como norma internacional, tiene finalmente un valor si hay aceptación voluntaria de los participantes. El segundo aspecto que tiene el ISO es que si usted no la respeta hay una sanción. Ejemplo de esto es la aviación civil: usted tiene ISO para los aviones, debe respetar las normas técnicas etc. Pero ¿para qué respeta estas normas si los países vecinos no aceptan su avión? En el caso de las elecciones no hay sanción. Ejemplo: en la actualidad tenemos el problema de Bielorrusia, los observadores de la unión europea no aceptan las elecciones en Bielorrusia.

Quieren poner sanciones desde la oficina, porque los bielorrusos no aceptaron las normas a los observadores electorales de la Unión

Europea. El problema real es que si yo (como país) no acepto su ISO ¿qué haría usted? El problema de esta norma es que es peligrosa. Yo estuve en Timor Oriental hace mucho tiempo y trabajamos sobre la Constitución del nuevo país que se llama Timor del Este.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos me preguntó: “¿por qué están gastando tanto tiempo y dinero en fabricar una nueva Constitución si la americana es muy funcional y tiene más de 200 años, por qué no la adoptan?”. Yo respondí: “Hombre, ¿usted quiere que un país con 1 millón de habitantes que vienen saliendo de la colonización adopte una Constitución de los americanos?”

Esto sirve de ejemplo para los problemas que representa una ISO, ya que esta si es una injerencia y viene a ser una imposición extranjera a un país, de un modelo a otro. Le doy otro ejemplo del caso de Haití: los americanos siempre dicen que la democracia es participativa, que tenemos que ser más inclusivos.

Pero ¿qué significa esto en el campo político? Es adoptar el sistema de representación proporcional y no por mayoría. ¿Cuál fue el resultado cuando adoptaron ese sistema en Haití? Que surgieron alrededor de 126 partidos políticos, porque todo el mundo quería participar y cuando organizamos hace como 5 años las elecciones presidenciales, había 54 candidatos; el boletín de votos fue del tamaño de una toalla de playa.

¿Cómo se puede tomar en serio? Entonces esto es un ejemplo de los efectos de la imposición del sistema proporcional y la inclusividad. Estados Unidos tiene solo dos partidos grandes, ¿cómo imponer ese modelo, el *winner takes all*?

Esa es la teoría del señor Giovanni Sartori: dos partidos estilo americano; ¿aceptaría eso el modelo mexicano? ¿O el haitiano? Debemos encontrar una forma equilibrada y esta vía nadie puede adoptarla excepto la población nacional, la comunidad nacional. Este es el problema del ISO, yo no tengo nada con el ISO, pueden adoptarlo. Pero no deben olvidar que el voto es un acto político individual y secreto, todos los demás actos: mítines, campañas, etc. Son actos colectivos, pero el voto es y debe ser individual.

En este sentido, los que votan tienen el derecho a dar la última palabra y no los expertos, porque tenemos 192 en la ONU, pero tenemos 120 sistemas electorales distintos ya que estos dependen de la cultura nacional. En el caso de México usted tiene usos y costumbres en distintas regiones: en Chiapas, en Oaxaca, Guerrero. No se les va a imponer un sistema único.

Esa es la calidad de la democracia que es por definición un sistema plural, no un sistema único. ¿Por qué? porque tenemos una sociedad muy rica, diferente y todo el sistema de construcción de la paz es de buscar finalmente, entendimiento, negociación y tolerancia para llegar a la gobernabilidad. En ese sentido no se puede usar el sistema electoral como una imposición de fuera o de un modelo.

## **Entrevista al Lic. Manuel Carrillo Poblano, Titular de la Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral (INE)**

*1. ¿Qué importancia juega para el INE tener actividad internacional y cómo observa su evolución?*

R= Voy a tratar de responder con base en las dos preocupaciones que planteas en tu hipótesis, sobre como fuimos influenciados –los organismos electorales- y luego como el INE y el Tribunal (Electoral) han influenciado lo internacional. Yo creo que hay que pulir el término de influencia.

Digamos, porque podría ser un término que podría tener una relación asimétrica, esto es, A influencia B Y B se deja influenciar por A. Creo que hay que replantearlo por lo que te voy a comentar: yo más bien me referiría a los esquemas de cooperación y los procesos de aprendizaje no para adoptar, sino adaptar, ya que los modelos electorales en el mundo no son exportables. Cada modelo responde a características particulares de su país, esto es, a la cultura, su pasado histórico, al planteamiento que tuvo, a la correlación de fuerzas entre los partidos políticos y la sociedad y, por supuesto, al contexto internacional que también está jugando.

Cuando tú preguntas qué importancia tiene lo internacional para el INE, yo me iría a los antecedentes históricos. Tenemos que remitirnos, digamos, a este cambio cultural político y ético que se da en la década

de los 70's. está como antecedente inmediato el tema de la Revolución Cubana en los 60's, la influencia, ahí sí, dura del socialismo real, el mundo dividido en una guerra fría feroz entre capitalistas y países socialistas; así como los movimientos posteriores a la Guerra de Vietnam y sus negociaciones donde cobran protagonismo temas como los derechos humanos, libertad, democracia y creo que es muy importante la convocatoria que hacen los Estados Unidos en aquel momento para la promoción de los derechos humanos, entendidos como el respeto para la libertad, las garantías ciudadanas y políticas de los hombres en todo el mundo y el acompañamiento de una influencia de la democracia.

Se da también en paralelo una suerte de crisis y de asfixia respecto a las dictaduras y regímenes autoritarios. Están siendo sofocados en este contexto. Estado unidos adopta una política distinta de ya no apoyar o tolerar a este tipo de gobiernos autoritarios, que, si bien no los apoyaba tajantemente, si volteaba la cabeza para otro lado. Entonces se da un momento de estrangulamiento social, político y económico de las dictaduras.

En los primeros cinco años de la década de los 70's del siglo pasado empiezan los movimientos de "liberación política". Vemos en España y Portugal inicialmente. Estas transiciones se dan con un proceso pactado que evita la guerra civil con todas las fuerzas políticas de manera institucional.

Creo que es un buen ejemplo de un arreglo político institucional donde la figura del rey ayudó mucho a facilitar el proceso. Esto también ocurrió en Portugal aunque no de manera muy sofisticada y empiezan con esto

en el mundo una ola de liberación: luego surgieron los griegos y en la década de los 80's sucedió en América Latina.

Considero que hay otro elemento a tomar en cuenta que fue la política del papa Juan Pablo II para apoyar esta cuestión de derechos humanos y libertades, que fue un gran líder de la Iglesia Católica; no necesariamente anticomunista pero si muy duro y crítico contra el comunismo, lo que vivieron ellos en Europa y Polonia, fue un genocidio y la subyugación de los polacos por parte de los soviéticos. Nos encontramos entonces con un papa que se mueve con el esquema de los cambios políticos en el mundo y el hace su aportación moral al gran movimiento de la democracia.

En los 80's viene la ola fuerte en América Latina del fin de las dictaduras. Para entonces solo existían tres países considerados como democráticos que eran: Uruguay Costa Rica y Venezuela. Viene una ola impresionante de democratización la cual se expande en Europa del Este y hace explosión en el 89 con la caída del Muro de Berlín y la caída del socialismo real.

Entonces se da este triunfo de la democracia, en el marco de un contexto internacional fuerte y que en el caso nuestro hubo un movimiento importante respecto de que cada vez es más difícil mantener un sistema de partido hegemónico; nosotros no tuvimos una dictadura, desde mi punto de vista, no esa llamada "dictadura perfecta" de Vargas Llosa; hubo un autoritarismo más bien blando, en comparación con las dictaduras de Europa del Este o de África o de Sud América, esos si eran autoritarismos duros.

El nuestro fue más bien blando, pero hubo un movimiento que a partir de 1977 da pie a un verdadero proceso de reforma, ya que para entonces, en las elecciones presidenciales anteriores, solo se presentó el candidato del PRI –Partido Revolucionario Institucional- que fue José López Portillo, la crisis del PAN –Partido Acción Nacional- que le impide presentar candidato.

Entonces se convoca desde el gobierno a una consulta para la reforma electoral. El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, planteaba fortalecemos y reformamos nuestra democracia o morirá. Tal apertura política nos facilitó el reconocimiento del Partido Comunista, el Partido Mexicano de los Trabajadores, así como del Partido Demócrata Mexicano. En fin se da el reconocimiento de los diputados de partido y allí iniciamos un gradualismo en nuestra transformación; la violencia que ocurrió en los años 68 y 71.

Luego vino la reforma de 1986 para abrir la Cámara de Diputados, la cual pasó de 300 a 400. Posteriormente hay una reforma muy importante en 1989 producto de una crisis de legitimidad de las elecciones de 1988 la cual da pie al surgimiento del Instituto Federal Electoral en 1990.

Es muy importante esto porque se combinan factores internos con factores externos. Entonces se firma en noviembre del 93 se firma el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Canadá y México. En el Tratado de Libre Comercio que tenemos con la Unión Europea se planteó el tener una Cláusula Democrática a la cual México no le gustaba.

Para entonces México era un país hiper- soberanista; sin embargo, Estados Unidos y Canadá planteaban, si bien no escribir este tema en el Tratado, si hubo presión, si hubo mensajes gubernamentales de apertura mexicana a la observación internacional, a la observación nacional, y a un proceso de aceleramiento de las reformas democráticas.

Cuando el IFE se vincula con las autoridades electorales de Estados Unidos, la Federal Electoral Commission sobre todo – la cual tiene muy poco alcance en comparación con nosotros (el INE)- y de Canadá, la Elections Canada- y conocen el sistema electoral mexicano que ya teníamos para 1993, solo hubo reconocimientos de la solidez y profesionalismo que ya teníamos en aquella época; no obstante que el presidente del Consejo General aún era el Secretario de Gobernación. Entonces los gobiernos –de estos países- dan un paso atrás y comentan que el proceso de democratización en México ya estaba en marcha.

Sin embargo ONG´s internacionales establecían esquemas de presión más fuertes, ahí sí, para tener una influencia en la política mexicana. Entonces hay inclusive financiamiento estadounidense y europeo para grupos de observación electoral internacional para que grupos de observación electoral nacionales pudieran realizar estas actividades que no eran contempladas en la ley, y en el mundo ya se estaba dando este fenómeno de observación electoral internacional; además de elecciones, libres transparentes etc., ahí era donde estábamos más rezagados.

Así llegamos al año 1994 y entonces la guerrilla chiapaneca, el asesinato del candidato del PRI, hay un consenso político para integrar

un nuevo Consejo General del IFE, consejeros ciudadanos y que garantizó que las elecciones del 94 fueran transparentes limpias aunque no equitativas dijo el propio presidente electo (Ernesto Zedillo Ponce de León) y nos vamos así, a una reforma electoral en el año 96 para darle plena autonomía al IFE; ya no más el Secretario de Gobernación será el que preside el órgano electoral sino ciudadanos independientes.

Entonces esta combinación de los sucesos internos del 94 y el contexto internacional se plantea la posibilidad de que reconozcamos la observación electoral internacional mediante la figura de visitantes extranjeros, entonces, se les da el pleno reconocimiento y se da una política internacional de la política electoral internacional mexicana. Veníamos de un hiper-soberanismo en términos de la política interior y de política electoral. Éramos muy recelosos al respecto, sin embargo en el mundo ya se estaba creando un sistema electoral internacional.

Ya a mediados de los años 80 la OEA había creado una oficina de promoción de la democracia, en 92 la ONU creó la División de Asistencia Electoral. Previamente el Instituto Interamericano de los Derechos Humanos había creado el Centro de Asesoría y Promoción Electoral –CAPEL- en 1983, se formó la primera asociación de organismos electorales en 85 en Centroamérica, y luego en el 87 la de Sudamérica y en 90 se crea la Unión Interamericana de Organismos Electorales- UNIORE- que agrupaba a todos los organismos electorales del continente.

Se crea también en Europa oficinas en defensa de los derechos humanos y los derechos políticos, así como misiones de asistencia y observación electoral para hacerlo en las distintas partes del mundo.

Se crean también ONG's como por ejemplo la IFES –International Foundation for Electoral Systems- en Estados Unidos; se crea IDEA Internacional en 1993-94, con sede en Estocolmo, un organismo intergubernamental; se crean asociaciones de organismos electorales en Europa, Asia, África; entonces ya hay un sistema electoral internacional al cual México se incorpora y se da un reconocimiento de lo que tenemos en nuestro país para compartirles y también vemos todo lo que hay por aprender de lo que se estaba dando a nivel internacional y a partir de 93-94 empieza toda una política internacional del Instituto- INE- que se mantiene hasta la fecha.

Hay, entonces, una gran interacción, cooperación, crecemos, aprendemos, pero ya no hay esa situación donde, digamos, el factor internacional se imponía. Creo que en ese sentido, a diferencia de otros países de África o de Europa o Asia, la integridad institucional de México ya ha permitido que no haya ese tipo de influencia. Hay más bien una suerte de cooperación.

Por citar un ejemplo: las elecciones de 2006; toda la comunidad internacional reconoció la excelente labor del Instituto, nadie avaló ninguna irregularidad ni esquemas de fraude; y creo que los más fuertes en sus reconocimientos son los de la Unión Europea. Creo entonces que con este largo pasaje histórico nacional e internacional contesto a esta pregunta.

*2. ¿Cuáles son los elementos más relevantes que los organismos electorales mexicanos han recibido por parte de organismos internacionales?*

R=Hay cuando menos dos rutas que hay que explorar: una de ellas es que necesita México para mejorar su sistema electoral y qué es lo que puede aprender de la comunidad internacional? yo decía, claramente, que hay que adaptar más que adoptar. Tomamos conocimiento y adaptamos a nuestra circunstancia. Creo que hay varias cosas que nos han servido del ámbito internacional.

Uno tiene que ver a todo lo que se refiere al voto de los residentes en el extranjero; nosotros no teníamos el reconocimiento del voto de los mexicanos en el exterior pero iniciamos como en 1998 distintas reuniones con Canadá y Estados Unidos para ver cuál era el estado de la situación en ese tema en ambos países ya que lo reconocían. Luego organizamos otro evento mundial invitando a europeos, a norte y latinoamericanos para que compartieran sus experiencias de cómo era el voto de los residentes en el extranjero.

Y nos interesaban cosas muy concretas como ¿quién organizaba el registro de electores en el extranjero? Como se votaba, presencial o por correo? Ya que entonces no se usaban las tecnologías de internet como hoy. ¿Cuánto costaba? ¿Con que anticipación lo hacía? ¿Cuál era el papel del gobierno, de las cancillerías? Invitamos también a la comunidad de mexicanos residentes en Estados Unidos, donde se concentra el 99.8% de nuestra diáspora.

Eso es un tema del cual si aprendimos mucho hasta que concertamos una reforma legal hasta dar forma a la primera elección, que fue la de 2006, donde votaron los mexicanos residentes en el

extranjero para presidente de la República. Actualmente esto se extendió y ya no sólo votan por el presidente sino también para las cámaras legislativas y algunos gobernadores reconocidos en las legislaturas estatales correspondientes.

Tema que ha sido de particular interés y que hemos aprendido mucho es sobre el uso de la tecnología en procesos electorales, antes, durante y después de la jornada electoral. Creo que México ha venido rezagado, pero actualmente estamos dentro de los mejores estándares internacionales en todo el mundo en materia del uso de tecnologías.

Esto del uso de tecnologías se inició, muy primariamente, en lo que se refiere al registro de electores, al programa de resultados electorales preliminares, pero hoy tenemos una cantidad de cosas enorme; desde por ejemplo: la recolección de firmas para el registro de un partido político; acreditación de candidatos; informes de fiscalización; consultas que se puedan plantar, tenemos una gran cantidad de tecnología al respecto. Pero iniciamos considerando la perspectiva internacional. Igualmente nos estamos acercando a temas del voto electrónico, con países tan importantes como Brasil, Korea, Rusia, Estonia, Alemania y hemos conocido Paraguay, República Dominicana... y hemos conocido de avances y retrocesos. Nosotros vamos avanzando gradualmente y estamos considerando ya para el siguiente año (2021) la posibilidad de votar por internet. Manejaremos las modalidades de voto por correo y por internet para los mexicanos

en el exterior pero la idea es seguir avanzando en la consolidación del voto electrónico dentro del país.

Creo que México avanza gradual y sólidamente, sin prisa pero sin pausa. Queremos evitar cuestiones como la sucedida en febrero en la República Dominicana donde a las once de la mañana del día de la jornada electoral la Junta Central Electoral declaró que se suspenden las elecciones porque no hay suficientes garantías ya que en la aplicación donde aparecen los candidatos no aparecen todos los registrados y hay un grave error hasta nuevo aviso. En México se armaría una revolución con algo así. Entonces, en el caso de México se avanza despacio pero sólidamente, ya que sabemos que uno de esos fracasos significaría un retroceso de kilómetros en todos los avances que hemos logrado.

Igualmente, en varios otros temas ha sido importante la parte extranjera y nosotros ya nos hemos convertido en referentes internacionales. Uno de estos es el tema de paridad y equidad de género, el cual vino a ser impulsado fuertemente por las ONG's internacionales, Unión Europea, ONU, OEA. Se logró hacer esto en México gracias a pactos políticos muy importantes, jugaron los partidos políticos, el congreso... son cosas muy importantes, avances de lo internacional.

Hay cosas que nos quedan pendientes pero es una cuestión ya más bien cultural. Uno de estos es el que se refiere a la aceptación de los resultados. Por más que en México tenemos un sistema muy

sofisticado, vía electrónico, presencial, firmas, actas, representantes de partidos; y sin embargo sucede que el que pierde, y más si pierde por muy poco margen, no reconoce la derrota.

Pero esto es un tema cultural; esto viene desde que tenemos elecciones en México, allá desde 1828 cuando Vicente Guerrero, este prócer de la Independencia, no acepta los resultados de la elección, se levanta en armas, es atrapado y muere fusilado. Podemos hacer también referencia a la época de Santa Anna, de Juárez, Porfirio Díaz, Sebastián Lerdo de Tejada, en fin, ninguno de ellos no reconocieron las derrotas y ahí vamos.

En la época del partido hegemónico no había este problema ya que todo se procesaba dentro de la propia elite política del PRI; sin embargo se presentaban divisiones dentro de la cúpula priista si no se lograba el consenso y había rupturas. Las últimas se dan en el 86-87 con Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas. Hasta el 88 es cuando regresa este problema de no aceptar los resultados cuando ganó el candidato Carlos Salinas. De ahí presenciamos victorias apabullantes como la de Ernesto Zedillo, Vicente Fox y la reciente de Andrés Manuel López Obrador; pero la de López Obrador y Calderón fue muy dura. Entonces este es un tema que todavía no se procesa.

En cambio en los Estados Unidos, por ejemplo, en la última elección de Trump y Hillary Clinton, que la señora Hillary obtuvo la mayoría del voto ciudadano y Trump los votos del Colegio Electoral y el ganó, eso aquí en México hubiera causado un incendio. Esa parte

es cultural y de aprendizaje político, creo que eso nos llevará más tiempo. Sin embargo ahí está lo internacional también.

La otra parte es en materia de observación internacional y cooperación. A nivel internacional, el INE es una de las instituciones donde más se nos invita a cooperación internacional, asistencia técnica y a integrar misiones de observación electoral. Hay reconocimiento de la calidad de los profesionales del IFE/INE y de la misma manera tenemos una amplia participación en eventos, foros, -seminarios, talleres, cursos, presentaciones de libros, investigaciones ya que estamos insertos en el sistema electoral internacional sin la pretensión de que somos los mejores o perfectos, no.; sino que tenemos un sistema robusto en varias áreas y puntos flacos como el que menciones del reconocimiento de la derrota; falta trabajar más en lo que se refiere a la fiscalización de los partidos políticos; los temas que tienen que ver con la compra del voto, la cual es muy difícil de probar y muy difícil de establecer causa y efecto y sin embargo existen. Son temas de ámbito estructural que vamos trabajando con la comunidad internacional también.

3. *¿Cuáles son los organismos internacionales con los que los organismos electorales mexicanos tienen mayor actividad; por qué con ellos y no otros?*

R= Vamos a entender a los organismos internacionales como aquellos que tienen una validez jurídica internacional. En ese sentido, teneos vínculos con la ONU con la OEA, con la Unión Europea con

IDEA Internacional. Hay también instancias internacionales como IFES , como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como la Comisión de Venecia , como agrupaciones de autoridades electorales que tienen otra naturaleza jurídica; también con ellos tenemos relación.

En realidad tenemos vínculos con los principales organismos e instancias internacionales, organismos no gubernamentales del ámbito internacional que tienen presencia en el Sistema Electoral Internacional, estamos insertos en ello. No hay ninguno de los importantes con los cuales no tengamos relación.

4. *¿Cómo calificaría usted la autonomía del INE respecto a incorporar ciertas prácticas de gobernabilidad democrática de acuerdo a los estándares internacionales?*

R= El Instituto ha ejercido su autonomía de manera contundente desde que el Secretario de Gobernación dejó de ser el presidente. Claro, no siempre ha sido igual, ha habido decisiones críticas o que han sido incluso requisadas por la sociedad, pero la autonomía del instituto creo que se ha ejercido de manera responsable en lo que se refiere a administración de elecciones.

Creo que el concepto que tiene que ver con gobernabilidad habría que pasarlo a las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo o al ejercicio del poder por parte del Ejecutivo. Pero en relación a la autonomía del instituto, ha adoptado las prácticas necesarias.

Digamos, en materia de fiscalización: lo que fue la investigación del *Pemexgate* de *Los amigos de Fox*, hubo tal importancia de esa decisión que hubo una importante reforma electoral en materia de medios de comunicación y además en la fiscalización de los partidos políticos. El secreto bancario para el INE ya no existe, podemos investigar cualquier cuenta.

Creo que la autonomía del instituto ha sido bastante amplia y sólida. Claro ha habido sombras, o ciertas cosas que no gustan tanto como que el INE sea tan autónomo pero esto es algo que se da en un sistema democrático: el equilibrio entre los tres poderes clásico; así como hay el surgimiento de organismos autónomos, que es lo que ha hecho el IFE/INE así como otros organismos que han sabido salvaguardar su autonomía, a pesar de que han habido algunos intentos para que esta sea más blanda.

5. *¿Considera usted que los organismos electorales mexicanos, después de las experiencias internacionales, siguen siendo receptores de las prácticas democráticas internacionales o ya han generado un modelo propio? (si no, ¿qué sería necesario para consolidar un modelo propio de asistencia electoral?)*

R=Creo que tenemos ya un modelo propio. Nosotros no copiamos, sino que fue diseñándose –el modelo- por aproximaciones sucesivas. Nuestro modelo, y puedo decirlo casi sin temor a equivocarme, el Instituto –Nacional Electoral- es el organismo que más alcance tiene, más atribuciones al interior de la administración electoral.

Por lo tanto, es muy grande, muy robusto, tiene un gran presupuesto; pero esto es resultado del propio proceso histórico y político de México: nosotros necesitábamos una institución de ese tamaño, de ese vuelo, ni más ni menos. Haber dejado por ejemplo, como en Argentina, el PREP (Programa de Resultados Preliminares) a una compañía privada española ¿te imaginas eso en México? ¿qué dirían los perdedores?, o bien que los proveedores de las urnas electrónicas que utilizaron en República Dominicana el pasado de febrero , las presentaron impresas con una calidad que parecía que las hicieron en el mercado.

En cambio aquí en México tenemos una revisión rigurosa, nosotros hacemos el diseño, programamos el software y supervisamos el hardware. En ese sentido, es una interacción, no te puedo decir que haya habido un periodo en específico en el que hayamos sido receptores, otro de recomendaciones. Creo que es una situación bilateral, va y viene dependiendo de los momentos que están viviéndose.

Por ejemplo ahora: las elecciones que se vivieron en 2016 en los Estados Unidos y en Europa con esta situación de las *fake news* y la intromisión de *hackers* en las elecciones. Nosotros aprendimos, nos acercamos, vimos su modelo en esa situación y adaptamos *a la mexicana*; celebramos convenios con Facebook, Twitter, Google y se establecieron mecanismos de alianzas con periodistas y ciudadanos. Igualmente el Instituto realizó otro modelo, en este momento no recuerdo el nombre, pero es para chequear y desmentir noticias

falsas. Entonces mientras que en Estados Unidos era libre mercado, en Europa oportunamente hicieron un mecanismo sancionador para las *fake news*.

Nosotros hicimos un modelo propio y que funcionó a las necesidades mexicanas. El otro modelo es el panameño, el cual funciona pero tienen otra cultura. Hicieron un pacto ético con las grandes empresas de redes sociales y se propusieron no hacer propaganda de guerra sucia, así como con los partidos y demás actores políticos. Y les funcionó. Tienen una cultura que da para eso. Desde 1906 se dan este tipo de pactos éticos en las elecciones de Panamá. Eso es muy interesante, pero es parte de su evolución cultural y social.

Por eso regreso, nuestras relaciones han sido en función de las necesidades del momento político, y a lo largo del tiempo han sido bilaterales. Ahora precisamente, acaban de invitar al Consejero Presidente Lorenzo Córdova a la Asociación de Autoridades Electorales de Europa para que de su testimonio de cuál es nuestro modelo para enfrentar estas cuestiones de las *fake news*. Entonces creo que en eso se resume nuestra actividad internacional.

6. *¿De qué forma el desarrollo de actividades internacionales (tales como asistencia técnica, observación, capacitación y profesionalización) del INE han mejorado la calidad de la administración electoral mexicana?*

R= Creo que mucho, ya que el profesionalismo, la calidad técnica de los profesionales de la administración electoral mexicana es muy bien

valorada en el ámbito internacional. En 2004 en una crisis internacional muy fuerte que se estaba viviendo en Irak, hubo un acuerdo de la comunidad internacional para que el Consejo Electoral Independiente de Irak aceptara, bueno primero ya habían rechazado otras propuestas, pero cuando les propusieron al IFE de México, el ayatollah Ali al-Sistani y digamos, todo el movimiento de resistencia en contra de la invasión –estadounidense- dijeron México.

México, país independiente, IFE –ya tenían información de nosotros- independientes, profesionales, no nos van a querer vender nada ni usos políticos ni a favor ni en contra de ninguno de los actores internacionales que estaban interviniendo en Irak. Esto nos dio pauta para fundar el Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral –CICIE- esto derivó en que el personal del Instituto sea muy profesional y eso es muy valorado internacionalmente.

Entonces nuestra actividad internacional es promover esto que tenemos y decir a la comunidad internacional: “aquí tenemos esto, es como un bufete, coman de lo que quieran. No les vamos a decir coman esto o aquello, ustedes decidan que necesitan y que quieren”.

*7. ¿Qué proyectos están contemplados para exportar el modelo de los organismos electorales mexicanos a nivel internacional?*

R=Yo insisto en que ningún modelo electoral es exportable. No lo es porque tenemos culturas distintas, objetivos distintos y correlaciones políticas distintas. Esto es lo que yo he aprendido al respecto. ¿Qué proyectos tenemos y qué podemos aprender de la comunidad

internacional ahorita? La organización de elecciones con pandemia, acercándonos al modelo de República Dominicana.

Hemos tenido discusiones con autoridades electorales que van a tener elecciones, por ejemplo: Uruguay, Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia acerca de cómo le vamos a hacer respecto a esta situación. Hemos hecho una buena participación para aprender mutuamente sobre esta situación de la pandemia.

No se exporta. Decíamos: “tal vez el modelo coreano”, pero eso en Corea sí funciona, porque allá sí se forman, sí obedecen las instrucciones, sí usan el cubrebocas, sí guardan la sana distancia, sí hacen la fila; pero en República Dominicana cuatro días antes de la elección se declara que se acabó la emergencia sanitaria y todos salen a la calle, restaurantes, bares, pues tenemos un contagio del 300% y en Surinam fue de casi el 800% igualmente.

Eso es lo que estamos aprendiendo ahora, que cosas hacer que cosas no hacer y este es uno de los proyectos que tenemos ahora y ya veremos cómo se nos presenta el siguiente año con pandemia. IDEA Internacional, IFES, CAPEL, han hecho ya protocolos para organizar elecciones con pandemia y que consideramos estos son los siguientes proyectos

*8. Respecto a la norma ISO de la OEA para la calidad electoral ¿piensa el INE certificarse o volverse certificador?*

R= No lo sé, creo que eso es muy complejo. Nosotros tenemos, sin mentirte, miles de procedimientos. En autoridades electorales más pequeñas, con menos procesos tal vez requieran ese elemento. Yo creo

que nosotros tenemos ya estándares todavía más rigurosos que un ISO, en todos los procedimientos.

El esquema de vigilancia del Servicio Profesional Electoral y de la Contraloría Interna de la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto maneja estándares altísimos. No veo que haya una necesidad el día de hoy. Creo que es un modelo que puede funcionar para ciertas autoridades electorales y para ciertos países. En nuestro caso de inmediato no lo veo, pero podría ser considerado por las más altas autoridades del Instituto.

## **Entrevista al Mtro. Alberto Guevara Castro. Titular de la Dirección General de Relaciones Institucionales Internacionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

*1. ¿Qué importancia juega para el TEPJF tener actividad internacional y cómo observa su evolución?*

R=La actividad internacional del tribunal tiene muchos puntos de contacto y muchas direcciones. Juega un papel importante en el sentido de que en distintos momentos ha servido para distintas cosas. De manera muy general, sirve para mantenerse conectado con la comunidad electoral internacional. Esto permite:

- Mantenerse al día respecto a las buenas prácticas y estándares internacionales en la materia.
- Aportar la propia experiencia de México y su proceso de democratización que tiene una carga fuertemente institucionalizada, al desarrollo de nuevos estándares y buenas prácticas para el proceso de democratización de otros países
- Responde a ciertas coyunturas. Por ejemplo: cuando tenemos un proceso electoral, la propia técnica de observación ha evolucionado con los años y a partir de la incorporación más frecuente de mecanismos de revisión de las autoridades electorales especialmente de las administrativas, pues la justicia electoral cobra un papel más importante.

En ese sentido, nuestro Tribunal así como su diseño y su función en el sistema electoral mexicano es un referente internacional. Esto por dos motivos:

- Prácticamente solo en América Latina se ve este desarrollo institucional de un órgano jurisdiccional especializado en elecciones y en la tutela de derechos político electorales.
- El carácter que tiene en México como un órgano constitucional especializado.

Derivado de esto, hay una demanda por parte de la comunidad internacional para conocer lo que hacemos. Tenemos una publicación<sup>28</sup> en la cual empezamos diciendo que son muy conocidos los antecedentes del Tribunal, en el TRICOEL –Tribunal de lo Contencioso Electoral- y en el TRIFE –Tribunal del Instituto Federal Electoral- pero son menos conocidos los antecedentes internacionales como la resolución 90/01 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos donde respecto a casos específicos de elecciones a nivel local en México, se pronunciaba de cierta manera que era importante que México contara con un órgano independiente, especializado, que hiciera vigente el derecho de acceso a la justicia en materia electoral; también en esa misma opinión la Corte destaca que conocían la reforma que estaba en curso – en 1990- y que dio lugar al TRIFE.

Entonces yo ubico desde el origen del actual TEPJF, una vocación internacional que se ha ido transformando con los años; con una mayor participación en los espacios de observación electoral la cual ha ido

---

<sup>28</sup> Titulada *Política Electoral Internacional*, la cual es citada en el presente trabajo.

evolucionando. Al principio estaba muy concentrada en el día de la elección, ahora se ha ido diversificando a distintas etapas del ciclo electoral incluyendo, desde hace poco, la actividad jurisdiccional un diseño muy cuidadoso; ya que son jueces tomando resoluciones en el ámbito electoral, hay que proteger la autonomía de estos jueces. Uno puede tener las opiniones que sea, pero hay que procurar que esas opiniones cuando están institucionalizadas a través de una práctica de observación, nos nominen la independencia y la autonomía de los jueces. Entonces el diseño y la autonomía son muy interesantes.

Ha cambiado, sí. Esta década ha sido muy intensa en el sentido de que la participación del Tribunal en la Convención de Venecia ha sido como anillo al dedo dado su naturaleza. Quienes han sido integrantes en la Convención han sido muy activos. En el caso de México, han sido dos magistradas y tres magistrados. En este periodo, por lo menos a lo que a mi corresponde, hemos visto muy activa su participación en las actividades de la Convención de Venecia.

*2. ¿Cuáles son los elementos más relevantes que los organismos electorales mexicanos han recibido por parte de organismos internacionales?*

R= Conozco mucho más específico el tema del Tribunal. Yo diría que a partir de la actividad internacional, nuestro país ha recibido una especie de “vitrina”. Es un espacio de visibilidad ante la comunidad internacional que tiene componentes muy importantes:

Un elemento de transparencia, de conocer que hacen las autoridades electorales a la luz de estándares internacionales. Esto ofrece elementos a la ciudadanía, organizada o no, para hacer un ejercicio de rendición de cuentas. No es solamente las solicitudes de información por transparencia que eso le corresponde al INAI –Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales -, sino más bien tener una barra a partir de donde poder medir si nosotros estamos avanzando o no en cuestiones de democracia y como decía, el proceso de democratización de México ha sido institucionalizado y por ello tenemos autoridades electorales tan fuertes.

Por ejemplo: en su momento el Consejero Presidente del IFE, Leonardo Valdés, solicitó a la Comisión de Venecia una opinión sobre la legislación electoral; ¿esto que nos permitió? Una vez pasada la elección de 2012, tener elementos para la reflexión posterior que se da pasada una elección federal.

En ese momento, relatores de Bulgaria, España, Montenegro, etc. Analizaron la legislación y concluyeron lo siguiente: la legislación es muy compleja. Había que clarificarla. Ahí ya tenemos un referente internacional para decir que se reorganizó la legislación electoral mexicana con base en estas observaciones internacionales. De ahí derivó la Ley General de Procedimientos Electorales de 2014.

Otro tema fue también la paridad e igualdad de género, el cual es un trabajo que se le reconoce al Tribunal desde aquella sentencia que

popularmente se conoció como la “Anti juanitas” para evitar la sustitución de candidatas por sustitutos varones. En esa misma opinión de la Comisión de Venecia se hizo un análisis de la reelección en la actividad legislativa. Habíamos heredado desde el siglo XIX un dogma de que la reelección era impensable en los puestos de elección popular. Sin establecer un nexo de causalidad, si hubo un referente internacional importante, a grado que para la siguiente elección en nuestro país, ya había reelección legislativa. Entonces estos son algunos ejemplos de lo que la comunidad internacional nos ha dado. Desde 1994 nos ha dado también un acompañamiento permanente en las elecciones a través del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral. En la última elección hubo recursos destinados a la observación de la justicia electoral.

Un último ejemplo, en colaboración con la OEA el Tribunal se sentó con un grupo de expertos y desarrollamos un Manual de Justicia Electoral en el cual nosotros aportamos nuestra experiencia pero los beneficiarios serán otros países de la región. Hay muchos elementos que se pueden citar pero todos se refieren a un blindaje que tiene nuestra democracia desde el ámbito internacional.

3. *¿Cuáles son los organismos internacionales con los que los organismos electorales mexicanos tienen mayor actividad; por qué con ellos y no otros?*

R= Nosotros en 2013 entramos en una política, digamos, de expansión para diversificar nuestra relaciones internacionales. No somos un área muy grande, así que debemos elegir nuestras batallas. Unos años

después de haberse implementado esa política de mayor presencia del Tribunal ya que, históricamente, el Instituto – Nacional Electoral- tiene un área de vinculación internacional de origen, además por su naturaleza de organizador de las elecciones tanto desde un punto de vista académico como de política pública, era natural que hubiera una expansión del Tribunal Electoral en esa área no solamente para la resolución de controversias en el resultado, sino para todas las etapas del ciclo electoral.

Eso marcó mucho los socios con los que tenemos relación actualmente. La OEA por su naturaleza creo el DECO – Departamento Especializado en Observación Electoral- , con un mexicano de notable experiencia como lo es Gerardo Icaza, lo que explica que tengamos relaciones con la OEA muy fluidas. Lo mismo sucede con la UNIORE –Unión Interamericana de Organismos Electorales-, que es una asociación de autoridades electorales de la región, el cual es un campo muy natural de relaciones. También con CAPEL, ya que funciona como la secretaria ejecutiva de la UNIORE. Nos vinculamos con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Tenemos también contacto con IDEA Internacional formal desde 2003 que México se adscribe, sin embargo tenemos proyectos de colaboración directos con ellos previos a esta fecha. La relación con IDEA es del Estado mexicano, la cual se aterriza en las autoridades electorales, ya que es un organismo intergubernamental orientado a fortalecer la democracia. Considero que estaba sub utilizado ya que nunca se había concretado la idea de una oficina país en México y en

2017 el Tribunal asumió esa causa, trabajamos muy coordinada con la Secretaría de Relaciones Exteriores y logramos que se dieran las condiciones para que en 2018 iniciara operaciones y que a la fecha siga con un componente fuertemente electoral ya que nosotros hemos sido actores clave para la presencia de IDEA

Algunos otros socios han sido más coyunturales; por ejemplo IFES, que es una de las organizaciones civiles independientes más serias reconocidas a nivel mundial y con ellos tenemos una fuerte relación. Con todo esto, quiero decir entonces que hay una mezcla de dos cuestiones: el diseño institucional, la estructura y la coyuntura; por ejemplo en 2015 cuando la ONU ya no administró el Fondo de Apoyo para la Observación Electoral y lo administró CAPEL.

Con base en lo anterior, nosotros buscamos también nuevos socios en la materia: hemos colaborado con la Universidad George Washington, Universidad de Siena, con la de Georgetown, con la Fundación Ortega y Gasset y con ellos lo que procuramos al menos desde el área de internacionales, es no tener una relación meramente académica, sino más integral que tenga lógica con la política pública internacional del Tribunal.

*4. ¿Cómo calificaría usted la autonomía del tribunal respecto a incorporar ciertas prácticas de gobernabilidad democrática de acuerdo a los estándares internacionales?*

R= Yo diría que hemos sido absolutamente autónomos, como lo son sus jueces, las magistradas y magistrados que integran el Tribunal tienen un mandato muy claro y, yo no he visto, por lo menos en mi gestión que

va de 2013 a la fecha, una sola resistencia a los estándares internacionales. Ejemplo de ello es que más o menos desde la última década, desde la integración de México a la Comisión de Venecia hasta febrero de este año -2020- tenemos poco de más de 700 sentencias que citan a la Comisión de Venecia y sus instrumentos . Eso habla de una relación muy orgánica con la comunidad internacional; por lo menos la mitad de esas sentencias son de la Sala Superior.

Insisto, esto habla de una relación muy orgánica con la Comunidad internacional, podremos tener algunas diferencias, en su momento el Tribunal las ha expresado y con todo eso cuando hay un informe nos dicen: “su legislación es muy abigarrada”, bueno, nos llevamos la opinión y se hace o no se hace de acuerdo a las necesidades del país en cuestión democrática, pero yo creo que el Tribunal no ha sido resistente; tiene una dinámica institucional de buenas prácticas que siempre tiene oportunidad de mejora y pues el día que seamos perfectos pues nos vamos todos. Creo que si hay elementos objetivos para decir que el Tribunal es sensible a lo que dice la Comunidad Internacional y está atento, en medida de lo que corresponde, se aplica.

*5. ¿Considera usted que los organismos electorales mexicanos, después de las experiencias internacionales, siguen siendo receptores de las prácticas democráticas internacionales o ya han generado un modelo propio? (si no, ¿qué sería necesario para consolidar un modelo propio de asistencia electoral?)*

R= Creo que el proceso de democratización, como ya mencioné antes, se recargó mucho en las instituciones capaces de tomar decisiones autónomas. Esa lucha no ha sido dócil. En el año 2000 hubo un caso en Yucatán donde hubo mucha resistencia a cumplir una sentencia del Tribunal pero finalmente se han creado los mecanismos para que esas sentencias se cumplan y eso habla de la naturaleza de la transición, de cómo se han constituido los organismos electorales a partir de eso y de cómo desde el inicio hay un modelo propio.

Creo que a lo que ha contribuido mucho la comunidad internacional es no solo a afinar ese modelo, en una dinámica muy respetuosa de la soberanía nacional, señalándonos áreas de oportunidad y pulir nuestro modelo propio; también nos han dado acceso a experiencias de nivel técnico, por ejemplo: ahora que anunciamos los juicios en línea hicimos una revisión que seguimos haciendo de manera permanente en el área de internacionales, sobre experiencias exitosas y no exitosas en implementación de juicios electrónicos. Eso se ha convertido en un insumo que alimenta al proceso en el que estamos inmersos ahora en la transición a juicios en línea.

Cabe mencionar que en una investigación lo que resultó es que gran parte de la experiencia en juicios electrónicos en América Latina, se recargaba en la experiencia mexicana de los tribunales fiscales, entre otros. Por ello quiero subrayar la importancia de mantener esa comunidad porque tenemos una voz importante a partir de nuestra propia historia. La evolución más común del éxito de una política pública, tiene una lógica de mercado, es decir: yo invierto 100 pesos ¿qué recibo por esos cien pesos? ¿Cincuenta manzanas y cincuenta

peras? En fin, aquí hay una inversión del Estado mexicano al no retirarse de esos foros para que lleguen a nosotros tres productos nuevos.

En coyunturas eso se nota mucho, sí recibimos buenas practicas, sí recibimos cosas del exterior que nos han servido para, ínsito, pulir nuestro modelo, pero ha sido más frecuente que nosotros exportemos cosas; que exportemos ideas para la discusión en ciertos foros, esto le da a nuestro país un lugar privilegiado. Es como si fuéramos, guardando las distancias propias pero solo para hacer una referencia, miembros permanentes del Consejo de Seguridad – de la ONU- y de pronto nuestra valoración, como puede ser la de alguno de los países miembros del Consejo de Seguridad, es ¿qué nos da la ONU? ¿Qué estamos recibiendo? Bueno, si estamos recibiendo, pero además nuestra presencia es importante para ellos, y si nosotros nos salimos de ese grupo, puede haber consecuencias para la democracia en nuestro país y también cuando bajamos los costos de salida pues puede haber una oportunidad para los autoritarismos de tomar el control de esos espacios.

Así que para nosotros siempre ha sido muy importante hablar del modelo mexicano, no exportarlo pero si consolidar una dinámica de dialogo horizontal con otras autoridades. Lo que sirve de nuestro modelo se lo han llevado, como en el caso dominicano que prácticamente su modelo está inspirado o toman algunas ideas que nosotros les dimos en su momento, pero nosotros también estamos tomando de ellos permanentemente. Creo que ahora hay una relación

más bidireccional y nosotros seguimos siendo sensibles a las prácticas internacionales pero también participamos en la difusión y discusión de nuestro modelo con la comunidad internacional.

6. ¿De qué forma el desarrollo de actividades internacionales (tales como asistencia técnica, observación, capacitación y profesionalización) del TEPJF han mejorado la calidad de la administración electoral mexicana?

R= Creo que esa pregunta sería más pertinente hacia los funcionarios del Instituto, ya que hablamos de la administración electoral, sin embargo puedo decirte que desde mi perspectiva, tenemos actualmente más acceso a información relevante para la actividad jurisdiccional electoral en un momento de la historia en lo que no importa necesariamente es el acceso a ella sino a información relevante. Hemos estado colaborando con instancias de la Comisión de Venecia para el desarrollo de bases de datos confiables y especializados. Hay ahí una fuente de conocimiento la cual nosotros hemos ayudado a crear y ahí está la información relevante.

También hemos tenido acceso a otras áreas, por ejemplo el año pasado tuvimos una colaboración con la Fundación Ortega y Gasset que se centró en demoscopia y revolución digital; en esa actividad participaron secretarios de distintas ponencias de la Sala Superior. Uno podría preguntarse qué importancia tiene que funcionarios del TEPJF vayan a capacitarse de encuestas etc. Sin embargo hay que tener en cuenta que las nuevas herramientas tecnológicas están modificando la

forma en la que estas se llevan a cabo, los cuestionarios, el conocer la nueva industria tecnológica y sus aplicaciones para el uso de la lógica interna –del Tribunal-.

A partir de los insumos que generan los funcionarios jurisdiccionales, los magistrados adquieren más y mejor información para determinar una sentencia. Entonces que es relevante y que no, requiere un nivel de especialización cuando no siempre hay tiempo suficiente para estar consultando expertos, por ejemplo: en el caso de los pueblos indígenas lo ideal sería tener dictámenes antropológicos según se requieran y cuando se puede se hacen. Pero hay ocasiones en las que hay que resolver un problema en 24 horas pues no hay tiempo para elaborar un estudio antropológico. Hay que trabajar con la información al alcance del personal jurisdiccional. Afortunadamente hemos desarrollado estas bases de contenido de primer nivel gracias a la internacionalización de la capacitación de los funcionarios de nuestro Tribunal.

7. ¿Qué proyectos están contemplados para exportar el modelo de los organismos electorales mexicanos a nivel internacional?

R= Pues mira nosotros, hace algunos años con la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo, así como con la Agencia Mexicana, desarrollamos un proyecto tripartita mediante el cual nosotros exportamos el modelo que nosotros utilizábamos en aquel momento para procesar los casos. Es decir, este era un sistema desarrollado en casa, o sea en el propio Tribunal, que te permite registrar cuando entra una información, como se turna respecto a los distintos medios de

información, en donde está, como se procesa, quien lo trae, quien lo sube al pleno y en su caso si hubiera algún problema. Ese sistema nosotros lo teníamos y lo exportamos a República Dominicana, Guatemala, Panamá... era este un enfoque muy centrado en la región de Centroamérica. Como todas las tecnologías, se avanza muy rápido, entonces había que sustituirlo. Incluso nosotros ahora ya no utilizamos ese sistema que usábamos entonces y les compartimos a estos países, ahora usamos una plataforma más ágil, más ligera. ¿Para que sirvió exportar esto?

Estos sirvió para:

- Si le permitió a esos órganos electorales valorar como su actividad y su propia naturaleza podía hacerse más eficiente mediante el uso de esta herramienta. Además que tenía la ventaja de ser un *software* libre. Ahora estamos en conversaciones para ver como retomamos una nueva etapa de este proyecto de exportación del modelo. Esto nos permitió mayor presencia en la región y sobretodo tener un lenguaje común. Cuando hablamos de jurisprudencia, en México entendemos una cosa muy específica y en Centroamérica se refiere, en algunos países, a otra. Incluso en algunos países lo entienden por lo que para nosotros son las sentencias. Entonces esta homologación del lenguaje entre autoridades electorales facilita los intercambios. Es mucho más sencillo que tengamos actividades de cooperación cuando todos nos estamos entendiendo, lo cual es algo que nunca debe darse por sentado.
- Permite a la contraparte conocer mejor la dinámica de nuestro modelo y exportar, si bien no de forma directa, lo que más les

convenga de nuestro modelo. Puedo decirte que el año pasado hubo discusiones muy intensas para la reforma electoral que se implementó en Honduras; gracias a la facilitación de IDEA Internacional y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, vinieron misiones no solamente de autoridades electorales sino de legisladores e integrantes de la sociedad civil a conversar con nosotros sobre el funcionamiento, operaciones y pros y contras de la misma. Ellos tomaron lo que mejor les sirvió y lo que pudieron negociar de acuerdo a su propia dinámica política, pero hay ahí un referente muy claro de que está el modelo mexicano a disposición de la comunidad internacional y cuando hay intentos de reforma legislativa electoral tenemos interacciones directas con algunos de ellos que permiten promover el modelo mexicano o algunas de las buenas prácticas a otros países.

8. Respecto a la norma ISO de la OEA para la calidad electoral ¿piensa el TEPJF certificarse o volverse certificador?

R=El proceso que siguió la OEA fue muy interesante porque reunió a expertos de todo el mundo desde hace varios años para valorar la conveniencia de esto. Las discusiones reflejan la diversidad de sistemas. Esa norma tiene distintos componentes y solamente uno de ellos se refiere a justicia electoral y eso tiene como base la conceptualización de la justicia electoral como solución de controversias relacionadas con los resultados y nosotros tenemos un entendimiento de la justicia electoral más amplio, que habla de la tutela de los derechos

político electorales antes, durante y después de la jornada electoral. ¿Esto qué implicaciones tiene? Que nosotros estamos actuando todo el tiempo; cuando un militante considera que se le violaron sus derechos dentro de su partido, lo cual en muchos países es impensable, pueden venir con nosotros una vez que se agotan las instancias en su partido. Esa era la lógica de lo que decía la Comisión Interamericana en 1990 con la ya citada resolución de tener una instancia efectiva que no solo permita dirimir controversias sino eso la tutela efectiva de derechos.

Nosotros hemos visto con buenos ojos el proceso de certificación que de hecho no hace la OEA sino las casas certificadoras autorizadas por la OEA, es un proceso que se concentra mucho en la Secretaría General de Acuerdos. Lo que nosotros hemos decidido es si acompañar la dinámica del proceso de certificación, es costoso también hay que decirlo, pero en este momento nosotros lo que nos corresponde es conducir el proceso electoral. Iniciar un proceso de certificación a estas alturas no sería conveniente ya que hay que darle la atención que requiere.

Lo que nosotros hemos hecho es seguir mejorando capacidades, valoramos mucho la certificación electoral creemos que hay un solo componente para la justicia electoral cuando el trabajo es más transversal. Lo vemos como un buen esfuerzo y no descartamos la posibilidad; seguimos trabajando codo a codo con la OEA pero no descartamos la posibilidad de trabajar en un proceso de certificación.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No.00221

Matrícula:2183800493

Globalización y democratización: la actividad internacional de los organismos electorales mexicanos (1990-2019)



Con base en la Legislación de la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Ciudad de México se presentaron a las 10:00 horas del día 27 del mes de noviembre del año 2020 POR VÍA REMOTA ELECTRÓNICA, los suscritos miembros del jurado designado por la Comisión de Posgrado.:

DR. MARIO FEDERICO BASSOLS RICARDEZ  
DR. RAUL FIGUEROA ROMERO  
DR. VICTOR MANUEL ALARCON OLGUIN

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (PROCESOS POLITICOS)

DE: ATHOS GALLAGHAN GUTIERREZ GARCIA

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

ATHOS GALLAGHAN GUTIERREZ GARCIA

ALUMNO

## APROBAR

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

REVISÓ

MTRA. ROSALIA SERRANO DE LA PAZ  
DIRECTORA DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JUAN MANUEL HERRERA CABALLERO

PRESIDENTE

DR. MARIO FEDERICO BASSOLS RICARDEZ

VOCAL

DR. RAUL FIGUEROA ROMERO

SECRETARIO

DR. VICTOR MANUEL ALARCON OLGUIN