

cooperación electoral y el compromiso internacional con la **democracia**

Lic. Saúl Mandujano Rubio





**cooperación
electoral**

y el compromiso
internacional con la

democracia



Serie: Investigaciones Electorales

Primera Edición, 2006

D.R.© 2006 Instituto Electoral del Estado de México
Paseo Tollocan No. 944, Col. Santa Ana Tlapaltitlán Toluca, México.

ISBN 970-9785-61-3

Impreso en México



Índice

Presentación	5
Introducción	7
Capítulo I	
La transición democrática como objetivo del derecho internacional	11
1.1. El valor de la democracia para el derecho internacional	13
1.2. Alcance de los instrumentos internacionales en materia política frente al recelo de los Estados	17
1.3. La cooperación política, nuevo compromiso de los actores internacionales	21
1.4. Asistencia y observación electoral en el terreno de las relaciones internacionales	25
Capítulo II	
Asistencia Electoral en el Sistema de las Naciones Unidas	33
2.1. Ubicación de la asistencia electoral entre los objetivos de la Organización de las Naciones Unidas	35
2.2. Estructura de las Naciones Unidas en torno a la asistencia electoral	38
2.3. Programas en materia de asistencia electoral auspiciados por la Organización de las Naciones Unidas	43
2.4. Asistencia electoral, evaluación de una experiencia gratificante en el escenario internacional	49
Capítulo III	
Trascendencia del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral	55
3.1. Antecedentes, objetivos y declaración de principios del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral	57

3.2. Estructura y miembros del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral	60
3.3. Programa para el Fortalecimiento de la Democracia, descripción y análisis	63
3.4. Prácticas y diseño de sistemas electorales en el contexto de la asistencia electoral	68
3.5. Democracia y conflictos, opciones para la negociación ante la exigencia de la autodeterminación	71
3.6. Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y su ubicación en el contexto de la cooperación electoral	74

Capítulo IV

México ante la Asistencia Electoral Internacional	81
4.1. Postura nacional frente a los instrumentos internacionales en materia política	83
4.2. La política internacional del Instituto Federal Electoral y el proceso democratizador	87
4.3. Mecanismos para la participación mexicana en el ámbito de la asistencia electoral	92
4.4. Beneficios de la asistencia electoral para México y las expectativas de su permanente instrumentación	116
4.5. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación frente a la cooperación electoral internacional	120
Consideraciones finales	127
Glosario	131
Bibliografía	133

Presentación

Conocí a Saúl Mandujano Rubio cuando era estudiante en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México. En aquel entonces me iniciaba como profesor de Derecho Civil, materia que habría de impartir por más de 25 años. Fundado en 1975, el Campus Acatlán se encontraba en sus primeros años y a Saúl Mandujano le tocó ser testigo de su crecimiento, hasta llegar a ser una de las facultades más grandes de la UNAM, con más de 15,000 alumnos en 16 carreras diferentes y con el Centro de Idiomas más grande del país. Al terminar sus estudios de licenciado en derecho, tuvo la inquietud de convertirse en profesor de su escuela y escogió la materia de Derecho Internacional, en la que pronto habría de alcanzar la definitividad.

Su actividad profesional lo convirtió en Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de México, puesto que actualmente desempeña. De esta manera sumó dos ramas del derecho en su labor cotidiana. Una de ellas, el Derecho Internacional, cuyo antecedente remoto está en el *ius gentium* de los romanos y que en los últimos tiempos evolucionó radicalmente como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, con millones de muertos, campos de exterminio y bombas atómicas. Así lo expresa Saúl Mandujano en el primer párrafo de la obra que me permito presentar: “Definitivamente, la Segunda Guerra Mundial constituyó un parteaguas para el derecho internacional. A partir de entonces, se marcó una evolución radical de la disciplina, pasando de un derecho del conflicto a un derecho de la cooperación. Quedó atrás el conjunto de normas prohibitivas, inhibitorias de comportamientos, para abrir espacios a normas de promoción, generadora de conductas”.

El Derecho Internacional ha dejado de ser un derecho que tiene por sujetos a los estados, para ser un derecho cuyos destinatarios son los seres humanos, independientemente del estado al que pertenezcan, de sus creencias o de su raza. Ahora hay un derecho preocupado por los derechos humanos y por el imperio de la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno. El viejo concepto de soberanía, definido por Charles Bodin, ha cedido ante el interés de la humanidad para que todos los seres humanos vean respetados sus derechos fundamentales y puedan ser actores dentro de su sistema político, en calidad de ciudadanos y con la posibilidad de elegir o resultar electos. Los derechos humanos son proclamados al fundarse la Organización de las Naciones Unidas y el valor de la democracia tuvo que esperar la desaparición de los dos bloques presentes durante largas décadas.

En la obra “Cooperación Electoral y el Compromiso Internacional con la Democracia” que publica el Instituto Electoral del Estado de México, Saúl Mandujano Rubio nos ofrece un panorama sobre la incorporación de la democracia como una de las grandes aspiraciones humanas que, junto con los derechos humanos, son preocupación de la comunidad internacional y que han dado origen a numerosos organismos, algunos de ellos dentro de la Organización de las Naciones Unidas o de la Organización de los Estados Americanos.

En otros casos las organizaciones han surgido de manera diferente, con la asociación de estados y otro tipo de organismos de carácter público y privado. Todas estas instituciones tienen un objetivo común: prestar asistencia electoral y lograr no sólo la instauración de la democracia sino también su consolidación. La pluralidad de las naciones y sus diferentes condiciones históricas, sociales y económicas, implica buscar la solución para cada caso concreto.

Bodenhaimer decía que la humanidad vive en una tensión continua, que se hace presente en un movimiento pendular que va del despotismo a la anarquía. La democracia no es una panacea, pero es un mecanismo adecuado para evitar los riesgos de este movimiento pendular. No cabe la menor duda de que la democracia es una conquista siempre perfectible y siempre en riesgo. Resulta indispensable la cooperación internacional para que subsista en forma satisfactoria, con elecciones libres y periódicas, con voto secreto, personal y directo, con certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores de los procesos electorales.

El último capítulo se refiere a “México ante la Asistencia Electoral Internacional” y al papel que han desarrollado el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, frente a los instrumentos internacionales en materia política y electoral, así como frente a la cooperación electoral internacional. En un futuro inmediato habrá que alentar la participación de los organismos y tribunales electorales de las entidades federativas.

En la presentación de esta obra y de su autor, debe quedar destacada la importancia de haber logrado conjugar dos experiencias invaluableles: por una parte la cátedra impartida en la materia de Derecho Internacional, desarrollada en tiempos de una evolución acelerada de las relaciones internacionales de cooperación, y por otra parte, la experiencia como Magistrado en uno de los tribunales electorales del país, que se han caracterizado por haber superado los criterios tradicionales de interpretación de las normas jurídicas y haber buscado la respuesta a los diferentes y variados retos de la vida política y de los procesos electorales, en el cumplimiento de la misión de ser el cauce para dirimir civilizada y pacíficamente los conflictos y las diferencias generadas por la vida de los partidos y su participación en las contiendas electorales.

Lic. José Núñez Castañeda
Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado de México

Introducción

Durante muchas décadas, nuestro país careció de un marco electoral que permitiera la realización de comicios efectivamente competidos, donde se respetara la expresión plural de los electores y en el cual fuera posible la creación y reproducción de un auténtico sistema de partidos. Si bien se contaba con un marco constitucional republicano y democrático, vigente desde 1917, incluso antes, al mismo tiempo imperaba un sistema político casi unipartidista, con una competencia electoral sólo formal, mas no real.

En el curso de la transición democrática, diversos países batallan por alcanzar metas mínimas de la participación política, mientras que en otros se vive una auténtica democracia. En el continente europeo, se han creado espacios institucionales para la promoción de la democracia y las elecciones libres y confiables. A través de la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea, se llevan a cabo acciones con el fin de fomentar los valores democráticos, de hecho, el papel activo de estas instancias resultó fundamental en la observación de elecciones en los países de Europa del Este y de la Mancomunidad de Estados Independientes, constituida tras el derrumbe de la Unión Soviética. A partir de la década de los años noventa, el Consejo de Europa estableció como requisito que sus miembros celebraran elecciones periódicas y con voto secreto, en un marco de libertad de expresión y plenas garantías de transparencia.

Cambiando de escenario, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se reconoce que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la zona. Teniendo en cuenta el compromiso de los gobiernos de las Américas con la promoción y consolidación de la democracia, desde 1990 la Secretaría General de la OEA, a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), ofrece asistencia y soporte a los estados miembros, con el fin de impulsar una promoción más amplia de los valores y prácticas democráticas en la región, contribuyendo específicamente a la formación de una conciencia democrática entre los ciudadanos.

Por lo que corresponde a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el foro universal más significativo, en el año de 1991 se emitió la resolución 46/137, para hacer frente a la creciente demanda de asistencia electoral y cooperación en el terreno político. De acuerdo con la resolución, en abril de 1992, se estableció la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, órgano responsable de coordinar las actividades del Sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la asistencia electoral. La División brinda auxilio al Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos, quien actúa como Punto Focal de las actividades de la ONU en materia de asistencia electoral.

Transmitir la experiencia electoral conseguida en otras naciones, es uno de los objetivos trazados por organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, la OEA, el Instituto

Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), y diversas alternativas dentro del esquema de la cooperación, como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES). Precisamente, para apoyar el desarrollo democrático de aquellos Estados que aún no cuentan con instituciones políticas sólidas, se han instrumentado mecanismos de asistencia electoral, en los cuales nuestro país participa decididamente.

Dada la desaparición de los bloques antagónicos de la postguerra, se imprimió a las relaciones internacionales un nuevo sello. Efectivamente, los cambios trascendentales ocurridos en las dos últimas décadas modificaron sustancialmente la estructura del derecho internacional, suscitando nuevos principios para el llamado derecho internacional moderno. Gracias a esa transformación, una vez surgida la globalización, la vinculación entre democracia y derecho internacional cobró nuevo significado.

Conforme al derecho internacional de nuestros días, se exige que todos los Estados asuman o se aproximen a estándares mínimos de mercados abiertos, respeto a los derechos humanos y vida democrática. Cualquier opción que se sitúe debajo de esos estándares se estima disfuncional y recibe distintos grados de recriminación, sanción o presión. Indudablemente, se trata de un proceso donde no todas las situaciones se miden de la misma manera, pues aún existen reacciones selectivas. No obstante, lo relevante es la tendencia a la consolidación planetaria de valores, regímenes económicos y sistemas políticos. En cuanto a este último aspecto, se favorece la instauración de estados y sociedades democráticas.

En la nueva estructura del derecho internacional, marcada por la instrumentación de mecanismos de cooperación, las políticas de asistencia para el desarrollo están interrelacionadas con estándares democráticos. La democracia ha llegado a convertirse en un valor universal. Bajo ese tenor, se le considera un derecho de finalidad, en el sentido que se proclama como un valor de interés universal, al cual deben procurar todas las sociedades en el marco de sus condiciones culturales y nacionales.

Ciertamente, al admitir que la democracia, convertida en valor universal, cobra íntima vinculación con el derecho internacional, se percibe mayor apertura de los gobiernos para discutir en foros internacionales temas relacionados con el fortalecimiento democrático, así las cosas, la asistencia electoral ha conseguido arraigarse, ampliando sensiblemente sus horizontes. Hoy en día, naciones que en el pasado se resistían a los esquemas de cooperación política, participan activamente como receptores u oferentes de la ayuda electoral.

Dirigido a plantear con detalle el origen, evolución y desarrollo de la asistencia electoral, en el presente trabajo se analiza la labor de distintos organismos y fundaciones internacionales en la materia. Enfocado particularmente a la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, así como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, por ser las instancias de mayor relevancia para nuestro país, se expone ampliamente la estructura operativa en torno al tema.

Compuesto de cuatro capítulos, en la parte medular del trabajo se revisa la política internacional del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al respecto, se destaca que por necesidad y virtud, en el curso de la transición democrática de México, se empezó a romper el tradicional aislamiento de los circuitos internacionales electorales. A partir de 1993, desde el Instituto Federal Electoral, comenzó el viraje hacia una estrategia de participación internacional. Actualmente, gracias al prestigio logrado por instituciones electorales nacionales como el IFE, la presencia de nuestro país en los esquemas de cooperación y asistencia electoral es relevante.

Sin olvidar el significado de los convenios internacionales para nuestro sistema jurídico, se hace un estudio de la postura mexicana frente a los instrumentos más representativos en materia de cooperación política y asistencia electoral. En la parte final del trabajo, se manifiestan comentarios y puntos de vista personales sobre la necesidad de plantear nuevos escenarios a ese esquema de cooperación. Dicho de otra manera, el fortalecimiento de la democracia amerita un compromiso internacional todavía más amplio.



CAPÍTULO I

La transición democrática como objetivo del derecho internacional



1.1. El valor de la democracia para el derecho internacional

Definitivamente, la Segunda Guerra Mundial constituyó un parteaguas para el derecho internacional. A partir de entonces, se marcó una evolución radical de la disciplina, pasando de un derecho del conflicto a un derecho de la cooperación. Quedó atrás el conjunto de normas prohibitivas, inhibitorias de comportamientos, para abrir espacios a normas de promoción, generadoras de conductas.

Cuando se alude al derecho internacional clásico, aquel donde el Estado representaba al sujeto exclusivo de la normatividad internacional, poco o nada interesaban las cuestiones vinculadas al bienestar social y la democracia. Tal como lo sostiene Wolfgang Friedmann, el derecho internacional basado predominantemente en el sistema de relaciones internacionales originado en la época de Grocio y Gentili, tenía como principal preocupación dar forma y establecer en la diplomacia internacional reglas de conductas generalmente aceptables. En la etapa formativa del derecho internacional, antes del nacimiento de la democracia y el liberalismo, los temas relevantes se relacionaban con la condición legal de los océanos, la reglamentación de la guerra y la neutralidad, el reconocimiento de estados y gobiernos y la protección de los súbditos de un soberano en el territorio de otros (1967: 17).

Al pasar a un derecho de cooperación, una vez concluida la segunda conflagración mundial, las organizaciones internacionales, como instancias que armonizan los esfuerzos encaminados a la asistencia económica, social, cultural y humanitaria, realizan valiosas contribuciones a la comunidad mundial, ganándose a pulso el reconocimiento como actores sobresalientes en la trama del intercambio internacional.

Aspecto adicional al papel que actualmente juegan los organismos internacionales, es la expansión en el número de miembros que componen la comunidad internacional. Aunado a lo anterior, la desaparición de los bloques antagónicos de la postguerra, imprime a las relaciones internacionales un nuevo sello. Efectivamente, los cambios trascendentales ocurridos en las dos últimas décadas modificaron sustancialmente la estructura del derecho internacional, suscitando nuevos principios para el llamado derecho internacional moderno. A raíz de esa transformación, una vez surgida la globalización, la vinculación entre democracia y derecho internacional cobró nuevo significado.

Ciertamente, al haber desaparecido la política de bloques y, en consecuencia, incrementado las relaciones de todo tipo entre los Estados, la instauración de la globalización o mundialización pudo tener efectos perversos o favorables. En cierto sentido, la globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en la disminución del poder del Estado, más bien, está transformando las condiciones bajo las cuales el poder del Estado es ejercido, imponiendo nuevos patrones de cambio regional y global que están modificando el contexto de la acción política (Ruipérez, 2005: 135).

Intentando profundizar en la relación democracia-derecho internacional conviene señalar que, además de la mundialización de los mercados, la globalización impulsa, por lo menos, otras dos universalizaciones. La de los derechos humanos como valores globales y la de la democracia como sistema político de legitimidad planetaria, constituyendo las dimensiones ético-políticas de la globalización. Economía de mercado, derechos humanos y democracia son las nuevas condiciones globales del sistema internacional (Rodríguez, s/f: 1).

Conforme al derecho internacional de nuestros días, se exige que todos los Estados asuman o se aproximen a estándares mínimos de mercados abiertos, respeto a los derechos humanos y vida democrática. Cualquier opción que se sitúe debajo de esos estándares se estima disfuncional y recibe distintos grados de recriminación, sanción o presión. Indudablemente, se trata de un proceso donde no todas las situaciones se miden de la misma manera, pues aún existen reacciones selectivas. No obstante, lo relevante es la tendencia a la consolidación planetaria de valores, regímenes económicos y sistemas políticos. En cuanto a este último aspecto, se favorece la instauración de estados y sociedades democráticas.

Tratándose de los derechos humanos, en un consenso aceptado por la gran mayoría de los Estados, la comunidad internacional ha asumido la obligación y responsabilidad de actuar, en cualquier parte del mundo, a favor del respeto a las libertades y prerrogativas fundamentales del hombre. Hoy en día, se sostiene que las violaciones a los derechos humanos no pueden considerarse como asuntos internos. El derecho internacional de los derechos humanos es enfático al señalar que, cuando los derechos humanos son violados, la comunidad internacional tiene el derecho y el deber de reaccionar y dar asistencia a las víctimas.

Esta dimensión del derecho internacional, cuyos cimientos se ubican desde 1948, se ha ido ampliando al impulso de los cambios sociales, políticos y económicos. Los derechos humanos han sido definidos y consagrados según el desarrollo histórico de la sociedad, de la organización del Estado y, por supuesto, la evolución de los regímenes políticos. En nuestros días, asistimos a la individualización de un nuevo derecho: el derecho humano a la democracia.

Regresando a la época de la postguerra, cuando la confrontación entre los bloques no daba muestras de distensión, se suscitaba la dicotomía democracia socialista *versus* democracia capitalista. Ante tal escenario, no existían las bases políticas, conceptuales y axiológicas para la universalización de la democracia representativa. Seguramente por ello, al discutirse la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no se pudo consagrar la democracia como una prerrogativa básica. La rigidez ideológica de la Guerra Fría lo impidió, optándose por descomponer las garantías que definen el constitucionalismo democrático en derechos específicos: la libertad de opinión y expresión; la libertad de asociación y reunión; el derecho a participar en el gobierno; el derecho de acceso a las funciones públicas y las elecciones auténticas como expresión de la voluntad popular y la base de la autoridad del poder público.

Dada la naturaleza jurídica de la Declaración era necesario dotar de obligatoriedad a los derechos elementales consagrados en ella. Sin embargo, al discutirse los pactos de derechos humanos en el año de 1966, particularmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aquella confrontación entre los bloques volvió a relucir. Ni en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ni en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, se utiliza el término democracia, situación que revela la correlación de fuerzas políticas e ideológicas propias de la Guerra Fría.

Con el colapso socialista, finalizada la confrontación bipolar y la desaparición de los regímenes autoritarios de la Europa Oriental, se crearon nuevas condiciones para la universalización de los derechos humanos. Desde ese momento, el cambio social en el sistema político mundial está caracterizado por la irrupción de corrientes democratizadoras en todo el mundo. Como sostiene Antonio Cancado Trindade en “Democracia y derechos humanos: el régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y el estado de derecho”, hace poco más de medio siglo, se establecían las bases de la internacionalización de la protección a los derechos humanos. Actualmente, es posible que estemos ante la etapa inicial de la formación de otro fenómeno, igualmente alentador, el de la promoción internacional de la democracia y el estado de derecho.

Insistiendo en la nueva estructura del derecho internacional, marcada por la instrumentación de mecanismos de cooperación, las políticas de asistencia para el desarrollo están interrelacionadas con estándares democráticos. En la Unión Europea, como lo sustenta el Tratado de Maastricht, son principios vertebrales la protección a los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia del régimen. Todo el proyecto comunitario corresponde a una visión democrática del Estado y la sociedad.

Efectivamente, reconocida como un “club de democracias”, en el instrumento constitutivo de la Unión Europea se destaca el compromiso decidido a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales previstos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros. En el preámbulo de la versión consolidada del Tratado de Maastricht, se establece la adhesión a los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y del estado de derecho.

Nada improvisado es el compromiso europeo con la democracia. En la historia de la Comunidad Europea, sobresalen ejemplos de instrumentos jurídicos con vocación democrática. Este germen brotó lo suficiente para generalizar la expresión “Europa de los ciudadanos” como superación y en detrimento de la “Europa de los Estados”. La apreciación de esta nueva susceptibilidad llevaría implícita una serie de caminos para avanzar en pos de esa “ciudadanía”. Desde entonces, se ha considerado que los derechos humanos y la democracia son parte elemental de los compromisos europeos, así lo evidencia la Declaración sobre la Democracia de 1977 y la Declaración sobre Derechos Humanos de 1986 (Arlucea, 2002: 243).

Trasladándonos de región, también en el sistema interamericano se han generado avances en la lucha contra el autoritarismo y la tentación antidemocrática. En 1991, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la Resolución 1080 que establece un nuevo mecanismo de consulta urgente y acción colectiva para defender la institucionalidad democrática de la zona.

Se suma a lo anterior, otro documento de significado especial para la democracia en América Latina, la Carta Democrática Interamericana, aprobada en un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrada en Lima, Perú. Dirigida a destacar como elemento esencial de la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, en diversos artículos de la Carta, se hace alusión a la importancia de las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal. Íntimamente ligada con la protección de los derechos políticos, en el artículo 7º de la Carta se establece que “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

Por otro lado, merece señalarse que diversos acuerdos de naturaleza comercial y económica, funcionan con cláusula de pertenencia democrática. Distintos tratados de libre comercio incorporan el compromiso de los Estados partes para fortalecer un régimen democrático. En el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio del año 2000, se destaca como fundamento el respeto a los principios democráticos y a los derechos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Expresamente, en el artículo 3º, relativo al Diálogo Político, las partes acuerdan institucionalizar un diálogo más intenso basado en el respeto a los principios democráticos, que incluya todas las cuestiones bilaterales y multilaterales de interés común y dé lugar a consultas más estrechas, dentro del contexto de las organizaciones internacionales a las que pertenecen.

Conforme a lo expuesto, no cabe duda que en el mundo globalizado, la democracia ha llegado a convertirse en un valor universal. Bajo ese tenor, se le considera un derecho de finalidad y, al mismo tiempo, un derecho subjetivo, individual, exigible al Estado. De finalidad, en el sentido que se proclama la democracia como un valor de interés universal, al cual deben procurar todas las sociedades en el marco de sus condiciones culturales y nacionales. En cuanto al modo de ejercicio, es un derecho individual, traducido en la oportunidad de elegir o acceder a la función pública. La democracia presenta como sujeto pasivo del derecho al Estado y en cuanto a su titularidad al individuo (Rodríguez, s/f: 3).

Elementos constitutivos del derecho a la democracia, en el derecho internacional se han desarrollado un sinnúmero de instrumentos jurídicos que pretenden garantizar el respeto a las libertades de opinión, expresión, pensamiento, conciencia, religión, asociación y reunión;

al derecho a la libertad de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión; al imperio de la ley; a la eficacia, autonomía y prontitud en la administración de justicia; al derecho al sufragio universal en condiciones de igualdad, incluyendo la realización de elecciones periódicas, libres y justas; a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos; al derecho a instituciones de gobiernos transparentes y el derecho de acceso a la función pública.

Mientras que en el derecho internacional clásico el tema de la democracia pasaba inadvertido, en el moderno derecho internacional su importancia es incuestionable. En su reciente gira por Sudamérica, el canciller de México, Luis Ernesto Derbez Bautista reconoció, por primera vez de manera explícita, que el pilar fundamental de la política exterior mexicana, el principio de no intervención “está cambiando”. Al iniciar en Brasilia una visita por las cuatro naciones integrantes del Mercado Común del Sur, durante una conferencia de prensa, manifestó la necesidad de adecuar la Doctrina Estrada. Señaló que la postura de nuestro país, es velar por la democracia desde todos los ámbitos. En ese sentido, destacó que la defensa de los derechos humanos y la democracia debe ser instrumento que aglutine la nueva estrategia de integración en América Latina (Excélsior, 2004: 1).

Coincidiendo con el planteamiento anterior, los esfuerzos de integración económica no se presentan aislados de los compromisos multilaterales en favor de la democracia. De cierto modo, o de otro, se expresa por la mayoría de los gobiernos, la intención de fortalecer los regímenes democráticos, ambición plenamente recogida por el derecho internacional contemporáneo.

1.2. Alcance de los instrumentos internacionales en materia política frente al recelo de los Estados

A ningún país le parece agradable ser cuestionado sobre la legitimidad de su régimen político. Prácticamente en todo el mundo, se estiman inaceptables los señalamientos sobre la ausencia de vocación democrática de un gobierno. Suelen no admitirse las críticas respecto al carácter antidemocrático y autoritario de una sucesión gubernamental. Durante varias décadas, nuestra nación no fue la excepción, debido a la permanencia en el poder de un partido político hegemónico.

Ciertamente, a lo largo de varios años, México se mostró renuente a consentir la aprobación y ratificación de instrumentos jurídicos internacionales en el terreno político. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la manifestación del consentimiento en obligarse omitió hacerlo respecto al Protocolo Facultativo de dicho tratado, negándonos, sistemáticamente, a la presencia de observadores electorales extranjeros que pudieran emitir un juicio severo sobre la carencia de transparencia en nuestro proceso electoral.

Al igual que en el caso mexicano, muchos otros países se resistían a comprometer que su renovación presidencial y legislativa fuese motivo de calificación por instancias internacionales, en el más grave de los supuestos, la negativa alcanzaba cualquier propuesta para hablar de democracia. Sin embargo, la resistencia inicial fue perdiendo terreno, avanzando irreductiblemente el compromiso democrático. Hoy en día, un gran número de naciones, entre ellas la nuestra, no sólo debate sobre democracia, acaso más, acepta sin menoscabo la observación y asistencia electoral.

Consolidada la relación democracia-derecho internacional, la estructuración de todo un sistema sobre el tema se hizo realidad. Un importante número de acuerdos internacionales y la constitución de organismos e institutos multilaterales, evidencian que los logros alcanzados son irreversibles. Para presentar un panorama más claro, en el presente inciso se analizará el alcance de algunos instrumentos significativos.

Iniciaremos el desarrollo de esta parte formulando la siguiente precisión. Toda vez que en el próximo capítulo se abordará el papel desempeñado por la Organización de las Naciones Unidas en materia de democracia y asistencia electoral, corresponde ahora, abocarnos a revisar el trabajo del organismo regional al que pertenecemos. En la Carta de la Organización de los Estados Americanos, se reconoce que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la zona, de tal suerte, teniendo en cuenta el compromiso de los gobiernos de las Américas con la promoción y consolidación de la democracia, en el mes de junio del año 2003, durante la cuarta sesión plenaria, se aprobó el Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas.

A través de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), órgano principal de la Secretaría General de la OEA, creada en 1990 para proveer asistencia y soporte a los estados miembros, se elaboró un análisis sobre el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, mismo que fue presentado al Consejo Permanente de la Organización, el cual, una vez dictaminado, se sometió a la Asamblea General.

Concentrado en tres campos sustantivos y estratégicos, temas cruciales del sistema político democrático, derivados de diversas cumbres presidenciales interamericanas, el Programa pretende impulsar una promoción más amplia de los valores y prácticas democráticas en la región, contribuyendo específicamente a la formación de una conciencia democrática entre los ciudadanos.

- Fortalecimiento de las instituciones legislativas
- Fortalecimiento de sistemas y procesos electorales
- Promoción de liderazgo y ciudadanía democráticas

En el primero de ellos, se preparan diagnósticos subregionales que incluyen investigaciones y compilación de leyes nacionales relacionadas con la aplicabilidad y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Dichos diagnósticos, proporcionan una base de información

actualizada para orientar decisiones políticas y legislativas sobre la adecuación normativa y estrategias de acción regionales. Asimismo, se profundiza en la metodología de trabajo conjunto entre procuradurías y parlamentos, permitiendo conocer las particularidades y características de esa relación y su impacto sobre la eficacia y buen término del trabajo.

Respecto al Fortalecimiento de Sistemas y Procesos Electorales, se ha destacado la necesidad de respaldar la transparencia y responsabilidad pública de los sistemas electorales, así como la independencia de los organismos responsables de conducir y verificar elecciones libres, justas y regulares. En ese contexto, los Estados miembros dirigen esfuerzos a consolidar sus sistemas y procesos electorales, enfocando en particular el desarrollo de políticas efectivas de educación cívico-electoral y promoción de la participación, y la elaboración e instrumentación de reformas electorales.

Por cuanto a la Promoción de Liderazgo y Ciudadanía Democráticas, se insiste en la difusión de los principios, valores y prácticas básicas de la cultura política democrática en las sociedades americanas, así como la formación, capacitación y actualización de líderes inmersos y comprometidos con dicha cultura. A través de un “Manual de Formación de Liderazgos Democráticos” se intentará alimentar a instituciones, con el fin de tener una masa crítica de individuos comprometidos con esta tarea. Igualmente, se estudia la posibilidad de establecer una red de instituciones en la región, dedicadas a la formación de un liderazgo democrático juvenil, para compartir técnicas y prácticas exitosas en este campo (OEA, 2003).

Más allá del Programa de Gobernabilidad Democrática, la OEA continúa desarrollando actividades dirigidas a fortalecer la cultura democrática en el hemisferio. En el artículo 27 de la Carta Democrática Interamericana, se insta al Organismo a prestar especial atención a la educación de la niñez y la juventud, como forma de asegurar la permanencia de valores democráticos. En distintos mandatos emanados de la Asamblea General, como aquellos provenientes de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, se puntualiza el compromiso en torno a la consolidación de la democracia.

Otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales también han participado activamente en favor de la democracia. El Consejo de Europa, la Unión Europea (UE) y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), han apoyado los valores democráticos desde hace años. El Consejo de Europa requiere que sus miembros celebren elecciones por voto secreto a intervalos razonables, para así asegurar la libre expresión de los pueblos en la elección de sus gobiernos. Como consecuencia de ese requerimiento, el Consejo participa frecuentemente en actividades de observación electoral, relacionadas con los pedidos de membresía que se le realizan. Luego del colapso de la Unión Soviética, el Consejo de Europa observó elecciones en Hungría, Rumania, Bulgaria, Albania, Polonia, Croacia, Estonia, Lituania y Eslovenia.

Previendo mecanismos de control y salvaguarda ante situaciones de violación grave y persistente de los principios de libertad, democracia, estado de derecho y respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, la Unión Europea se constituye en un organismo con claro dictado democrático. En su instrumento constitutivo, se destaca la posibilidad de suspender los derechos y privilegios a los Estados miembros que se aparten, grave y manifiestamente, de los principios básicos contemplados. Definida como un “club de las democracias” la UE tiene entre sus objetivos reforzar la protección de los derechos y prerrogativas fundamentales, elemento primordial de una sociedad fundamentada en los principios de la democracia representativa.

Por su parte, la OSCE, creada en 1973, considera a la democracia como único sistema válido de gobierno para sus países miembros. Congruente con ese principio, se estableció la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (conocida por ODIHR, según la sigla en inglés), instancia que ha desarrollado trascendentes actividades de observación y asistencia electoral, con un papel de liderazgo en el caso de los países del Este de Europa y de la Mancomunidad de Estados Independientes (Observación Electoral Internacional, 2006).

Adicionalmente a la constitución de organismos e institutos partidarios del impulso internacional a la democracia, se ha conseguido la concertación de acuerdos vinculatorios para los Estados partes. Sin duda alguna, uno de los instrumentos más valiosos lo constituye la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, adoptada mediante la histórica resolución 1514 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1960.

Consciente de la necesidad de crear condiciones de estabilidad, bienestar y relaciones pacíficas y amistosas, basadas en el respeto a los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de todos los pueblos, considerando el importante papel que corresponde a las Naciones Unidas en pro de la independencia en los territorios no autónomos, la Asamblea General proclamó la necesidad de poner fin, rápida e incondicionalmente, al colonialismo en todas sus formas y manifestaciones. Para dicho efecto, en el segundo punto de la Declaración, manifestó que todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Aún cuando el texto de la Declaración se refiere a la lucha por la independencia de los pueblos y territorios no autónomos, constituye un baluarte para los compromisos políticos de índole internacional vinculados con la democracia. Efectivamente, representa una piedra de toque en el tema, pues a partir de ella, el empuje del derecho internacional para el avance democrático cobró notoriedad. En todos los casos, los pueblos y territorios independientes debían tener a la democracia representativa como referencia.

Generando un infrenable deseo por extender los logros del derecho internacional en el ámbito político, la Declaración suscitó una nueva actitud de los gobiernos. A raíz de ella, el cúmulo de tratados en aras a la apertura democrática se incrementó sensiblemente. Hoy en día, no sorprende la disposición de los Estados para suscribir acuerdos en torno a la cooperación política. De cierto modo, se ha vencido la resistencia para comprometerse en favor de la democracia y la asistencia electoral.

1.3. La cooperación política, nuevo compromiso de los actores internacionales

Gracias al cambio de posición en los gobiernos y al surgimiento de organismos internacionales, la cooperación política es parte elemental del moderno derecho internacional. Hemos destacado en los incisos anteriores la manera como la democracia se ha vinculado a esta disciplina, propiciando mecanismos para la cooperación política y la asistencia electoral.

Repitiendo el orden y la justificación planteada en el punto relativo al alcance de los instrumentos internacionales en materia política, iniciaremos por exponer el esquema de cooperación política interamericano. En el seno de la Organización de Estados Americanos, la Unidad para la Promoción Democrática (UPD) es la principal entidad a cargo de las actividades de apoyo a los procesos de consolidación democrática en los Estados miembros. Creada con el objetivo prioritario de ofrecer una respuesta inmediata y efectiva a los países miembros que requieran de asistencia y asesoramiento en la modernización y/o fortalecimiento de sus instituciones y procesos democráticos, la UPD depende de la Secretaría General de la Organización. Entre otros de sus objetivos se incluyen: promover el intercambio de información entre las instituciones y expertos en democracia de la región, responder a los requerimientos en materia de asistencia técnica electoral y observación de las elecciones, y apoyar los procesos de reconciliación nacional (OEA, 2006).

Derivada de los mandatos que surgen de las Cumbres de las Américas, de la Asamblea General y del Consejo Permanente de la OEA, la UPD determina su agenda y lleva a cabo sus funciones, siendo las principales:

- Apoyar a los cuerpos políticos de la Organización en sus deliberaciones.
- Asistir a los Estados miembros para mejorar sus instituciones y procesos democráticos.
- Respaldar a los Estados miembros en la generación, disseminación e intercambio de información sobre sistemas y valores políticos democráticos.
- Proveer soporte técnico y conceptual para el diálogo y el intercambio de experiencias, al más alto nivel, entre instituciones y expertos en el hemisferio en áreas relacionadas con la promoción de la democracia.

- Contribuir a la transparencia de los procesos electorales en la región a través de misiones de observación electoral.
- Apoyar la reconciliación nacional y los procesos de paz.

Con una estructura interna muy elemental, la UPD promueve la cooperación horizontal, constituida por iniciativas dirigidas a fortalecer las instituciones, valores y prácticas democráticas en el continente. A través de su área de Asistencia Técnica Electoral (ATE), ha desarrollado diversos proyectos y programas de apoyo para cubrir los requerimientos electorales de los Estados miembros, en aspectos como: Modernización y Automatización de procesos y procedimientos electorales, Promoción de la participación ciudadana, Modernización y Automatización de registros civiles y electorales, Fortalecimiento institucional.

De la experiencia de ATE en distintos procesos electorales, se puede concluir que los países de la zona han avanzado en su legitimación y optimización; sin embargo, en la mayoría de los casos, dichos procesos aún resultan demasiado costosos y enfrentan problemas de capacidad técnica y tecnológica, siendo necesario trabajar en la simplificación y reducción de los mismos para abatir costos, condición exigida en la exitosa promoción de la participación ciudadana, una de las prioridades de la UPD.

Bajo la premisa de que los países del continente pueden maximizar las ventajas de las similitudes entre sus procesos electorales, la UPD/ATE propone el diseño y desarrollo de iniciativas de cooperación horizontal en materia electoral, utilizando la instrumentación de proyectos que permitan compartir y aprovechar las experiencias exitosas en este campo. Partiendo de la capacidad instalada en la gran mayoría de los Estados miembros, mediante proyectos de asistencia técnica y profesional mutua, pueden lograrse altos niveles de profesionalización en la planeación y conducción de los procesos electorales. Fomentarse de manera relativamente poco costosa la instalación y utilización de tecnología electoral de punta en los países que aún no la poseen, así como trabajar en la comparación legislativa y organizativa, con miras a optimizar el texto y aplicación de los instrumentos legales y la estructura y funcionamiento de los organismos electorales (UPD, 2006a).

Dentro de la Organización de Estados Americanos, la UPD/ATE constituye el espacio idóneo para el diseño, desarrollo y coordinación de las iniciativas de cooperación política-electoral, en virtud de la neutralidad y transparencia que suele distinguir a estas opciones multilaterales. Asimismo, es oportuno destacar que el perfeccionamiento de los procesos electorales, uno de los pilares de la democracia representativa, identificado abiertamente por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de miembros como una prioridad común, equivale a la columna vertebral de la cooperación horizontal desarrollada por la UPD, alternativa considerada la forma menos costosa, más eficaz y apegada al espíritu democrático e integracionista de la OEA, para fortalecer la democracia en el continente.

Optar por un determinado sistema electoral, es una de las decisiones institucionales más importantes en una democracia, sin embargo, pocas veces es seleccionado a

conciencia y después de una profunda deliberación. Por lo general, la selección se realiza accidentalmente y resulta de una inusual combinación de circunstancias, de una tendencia pasajera o de una situación históricamente peculiar. Los efectos derivados del colonialismo y la proximidad de vecinos influyentes, son a menudo razones persuasivas en la selección de sistemas electorales.

Toda nueva democracia debe elegir un sistema electoral, esa decisión tiene profundas consecuencias en la vida política del país, precisamente por ello, su selección y diseño habrá de presumir un minucioso análisis a las distintas opciones posibles. En ese tenor, el marco de referencia en la selección de un sistema electoral es tan importante como la selección misma. De hecho, la consideración de las ventajas políticas es casi siempre el factor determinante (Nohlen, 2005: 97).

Estimando que la construcción de una nueva institucionalidad política es una tarea sumamente difícil, no sólo para las nuevas democracias, sino también para aquellas ya establecidas, en el esquema de cooperación política internacional la modalidad ocupa un lugar trascendente. En diferentes países de África, la asistencia ofrecida por la Organización de la Unidad Africana (OUA) y otras instancias multilaterales, facilitó el diseño y reformas constitucionales en la materia: Djibouti en 1992, Lesoto en 1993, Sudáfrica y Malawi en 1994, son un claro ejemplo.

Contribuir a definir una estrategia y una metodología relativa a la asistencia y observación electoral, en favor de terceros países, es parte de los compromisos colaterales a la membresía de la Unión Europea. En el contexto de la Unión, el apoyo a la democracia está contemplado en el artículo 6º del Tratado constitutivo. Tal precepto admite las misiones electorales como parte del mandato en el proyecto comunitario. Desde 1999 quedó definido el marco jurídico de las acciones dirigidas al apoyo y observación electoral.

A lo largo de los años, la experiencia europea adquirida en misiones de apoyo y observación electoral, revela la necesidad de adoptar algunas medidas antes de brindar la cooperación, entre ellas:

- Precisar una estrategia coherente.
- Realizar misiones exploratorias previo a decidir el envío de misiones de observación y apoyo.
- Abarcar todas las etapas del proceso electoral.
- Aplicar una política de financiación congruente y transparente.
- Racionalizar y aclarar el procedimiento comunitario de toma de decisiones.
- Estrechar la coordinación con otros organismos internacionales.

Siendo una de las regiones donde la cooperación política se encuentra más arraigada, el continente europeo goza de enorme reputación en tareas de asistencia electoral. Dando muestra de su notable compromiso con el fortalecimiento de la democracia, ha consolidado una

infraestructura que llama poderosamente la atención. Cuenta con órganos institucionalmente involucrados en actividades de apoyo y observación electoral (UE, 2006).

Además de la Organización de Estados Americanos, la Organización de la Unidad Africana y la Unión Europea, existen otros organismos comprometidos con la cooperación política. Tres instituciones líderes en el terreno de la asistencia electoral han trabajado de manera conjunta para producir la Publicación Electrónica ACE. Los socios del proyecto son la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Diseñada para el uso de una audiencia internacional, constituida por tomadores de decisiones, profesionales electorales, partidos políticos, representantes de medios de comunicación, instituciones multilaterales, académicos y estudiantes, organizaciones no gubernamentales, agencias donantes y todos aquellos que puedan beneficiarse de una amplia disponibilidad de información sobre distintos enfoques para organizar elecciones legítimas, la Publicación Electrónica ACE representa un esfuerzo sin precedente para ofrecer una fuente de información sobre administración electoral globalmente accesible. Brinda información de fácil consulta y bajo un enfoque operativo sobre opciones, procedimientos detallados e implicaciones administrativas y presupuestales asociadas con la organización de elecciones (ACE, 2006).

Financiada por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el propio IDEA y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el objetivo principal de la Publicación Electrónica ACE es ampliar el rango de opciones disponibles para los tomadores de decisiones y administradores en materia electoral. La Publicación se esfuerza por ofrecer información electoral sistemática y completa a todos aquellos encargados de diseñar sistemas y procedimientos electorales, así como a quienes proveen asistencia especializada a los organismos electorales en todo el mundo. Analiza las diferencias entre las alternativas electorales, enfocándose en las implicaciones administrativas y presupuestales de cada una de ellas, y provee materiales muestra, así como estudios de caso innovadores y efectivos de carácter nacional para efectos comparativos.

Dado el avance de la democracia en el plano internacional, aunado a la disminución de la resistencia para discutir temas políticos, durante la década pasada, hemos sido testigos de la mayor ola de elecciones multipartidistas en la historia. Al mismo tiempo, asistimos al surgimiento de un nuevo debate en las diversas preocupaciones de la cooperación entre Estados, la asistencia electoral.

Tal como quedó acreditado en el presente inciso, la cooperación política ya forma parte del intercambio entre las naciones. El surgimiento de foros para discutir el acercamiento a la democracia y canalizar los esfuerzos encaminados a la cooperación política, propicia

un nuevo compromiso de los gobiernos, participar en la asistencia y observación electoral, temas que anteriormente enfrentaban mayor oposición.

Una vez admitido el deber de respaldar el avance democrático, la función de los organismos internacionales en pro de la democracia cuenta con una nueva actitud de los Estados. Contribuir al impulso de la cooperación política, hoy en día, es más viable. En su gran mayoría, los gobiernos reconocen que no se afronta la soberanía por el hecho de discutir sobre democracia y comprometer la ayuda electoral.

1.4. Asistencia y observación electoral en el terreno de las relaciones internacionales

Como uno de los pilares de la democracia, el perfeccionamiento de los procesos electorales es considerado abiertamente una prioridad común. Dicha apreciación determina que las modalidades de la asistencia electoral se encaminan preferentemente a este objetivo. De tal suerte, partiendo de la específica petición de los Estados, la ayuda en cuestiones electorales se mueve en los siguientes ámbitos:

- Asistencia técnica.
- Organización y manejo del proceso electoral.
- Observación y verificación del proceso electoral.
- Coordinación y apoyo a los observadores internacionales.
- Apoyo a los observadores electorales nacionales.
- Observación limitada (seguimiento e informe).
- Misiones electorales de gran envergadura o principales.
- Supervisión del proceso electoral.

Asistencia técnica: constituye la modalidad más demandada e implica proporcionar, a corto y largo plazo, apoyo a las autoridades electorales nacionales que tienen a su cargo la administración de las elecciones en sus respectivos países. Tradicionalmente, la asistencia técnica está enmarcada en cuatro componentes:

- Apoyo al proceso de reforma electoral.
- Fortalecimiento y modernización institucional.
- Apoyo a cartografía electoral.
- Educación cívica y participación ciudadana.

En esta modalidad, se proporciona asesoría y asistencia en esferas como la administración y planeación electoral, registro de votantes, elaboración de presupuestos, revisión de las leyes y regulaciones electorales, capacitación de autoridades electorales, logística, educación

cívica y electoral, adquisición de materiales para el sufragio y equipamientos, coordinación de la asistencia internacional, resolución de las disputas electorales, computarización de las listas de electores y distritalización, entre otros aspectos (ONU, 2006a).

Organización y manejo del proceso electoral: este tipo de asistencia es poco solicitado, se emplea en situaciones especiales posteriores a los conflictos bélicos. En el marco de las Naciones Unidas, cuando se recibe el mandato de organizar y manejar una elección o referéndum, la Organización asume el papel de autoridad que, en circunstancias normales, desempeñan las autoridades electorales nacionales.

Ante la insuficiente capacidad institucional y fragilidad coyuntural para organizar una elección democrática, en aquellos países donde recién concluye una confrontación armada, es necesario asignar la administración del proceso electoral a una autoridad internacional. Ese mandato implica el establecimiento de un sistema de leyes, procedimientos y medidas administrativas, indispensables para alcanzar elecciones libres y justas. Sin embargo, debido al costo, envergadura y tiempo de preparación, la modalidad es excepcionalmente requerida.

Observación y verificación del proceso electoral: modalidad común de la asistencia electoral, misma que será analizada detalladamente en la segunda mitad de este inciso, consiste en desplegar por todo el territorio de un país a los observadores internacionales, con el fin de dar seguimiento cercano a todos los aspectos del proceso electoral. Cuando la observación y verificación esté a cargo de las Naciones Unidas, el Representante Especial del Secretario General emitirá una declaración final.

Aún cuando el Gobierno solicitante ejerce un mayor nivel de responsabilidad sobre la organización y desarrollo del proceso electoral, pretendiendo lograr amplia cobertura de la contienda, la mecánica utilizada en esta alternativa intenta garantizar, de primera mano, la transparencia de las elecciones. A pesar de que las misiones de observación y verificación carecen de obligatoriedad legal, contribuyen al compromiso de observar y comprobar la legitimidad de las diversas fases del proceso, y el cumplimiento de la normatividad electoral a cargo de las autoridades nacionales.

Coordinación y apoyo a los observadores internacionales: opción que nace de la invitación hecha por un Estado para observar sus elecciones, la modalidad conlleva la intervención de organizaciones como las Naciones Unidas. En estos casos, se establece una pequeña secretaría técnica en el país solicitante, cuya principal misión es la de coordinar y proporcionar apoyo logístico a los observadores internacionales, mismos que pueden pertenecer a delegaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, o bien, ser patrocinados por los Estados responsables del proceso electoral.

Altamente recomendable, es conveniente que esta forma de asistencia se inicie antes del registro de candidatos y continúe a lo largo del periodo de campaña, observando

principalmente la jornada electoral. La presencia de observadores internacionales no compromete la soberanía estatal, al mismo tiempo, contribuye a la expresión del voto democrático y la legitimación de una situación política que propicia la concordia nacional. Por lo general, los grupos de observadores internacionales emiten una declaración conjunta e informes del seguimiento.

Apoyo a los observadores electorales nacionales: mediante el respaldo a las actividades auspiciadas por la sociedad civil, este tipo de modalidad persigue el objetivo de generar una capacidad nacional de observación electoral. La asistencia puede ser proporcionada a una red de grupos de observadores locales, patrocinados por organizaciones civiles nacionales no partidistas.

Sumamente eficaz en países con relativo desarrollo y pluralidad, que cuentan con una comunidad amplia de organizaciones civiles interesadas en vigilar la contienda electoral, la alternativa es bien vista por las autoridades electorales y gobiernos nacionales, al grado de estar contemplada en la normatividad electoral de distintos países.

Observación limitada (seguimiento e informe): en situaciones determinadas que así lo precisan, un pequeño equipo de observadores de Naciones Unidas, generalmente conformado por algunos oficiales de asuntos políticos de la ONU, es enviado a un país para dar seguimiento a la fase final del proceso electoral y elaborar un informe interno para el Secretario General.

A diferencia de las modalidades de observación y verificación del proceso electoral y la de coordinación y apoyo a los observadores internacionales, esta alternativa es de menor envergadura y costo, se concreta a observar, específicamente, la etapa de la jornada electoral.

Misiones especiales de gran envergadura o principales: debido a su trascendencia, requieren del mandato de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Consideradas como actividades excepcionales de la Organización, constituyen una parte central de las operaciones de mantenimiento de la paz que, con bastante frecuencia, incluyen aspectos electorales.

Íntimamente ligada a la alternativa de organización y manejo del proceso electoral, esta modalidad genera un amplio compromiso a Naciones Unidas, en estricto sentido, la hace corresponsable del éxito o fracaso de un proceso electoral en naciones con incipiente vocación democrática.

Supervisión del proceso electoral: modalidad poco común, principalmente adoptada en procesos de descolonización, su uso no resulta adecuado en el caso de Estados soberanos.

En dicha alternativa, un Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas certifica los resultados de las elecciones o referéndum, además de otras fases del proceso electoral, incluyendo los aspectos políticos coyunturales, para comprobar la imparcialidad y rectitud de la contienda electoral, elementos esenciales que deben ser salvaguardados desde el inicio del proceso.

Queda suficientemente claro que las distintas modalidades de la asistencia electoral, se dirigen a fortalecer la democracia a través de la instauración, limpieza y transparencia de los procesos electorales, asimismo, se pretende respaldar el trabajo de las autoridades nacionales. Si bien es cierto que cada una de las alternativas expuestas corresponden al esquema de asistencia electoral previsto en el Sistema de las Naciones Unidas, también lo es que las opciones no le son privativas, pudiendo llevarlas a cabo otros organismos e institutos internacionales.

Habiendo iniciado como un fenómeno basado en una situación de demanda real, respondiendo a necesidades urgentes en situaciones difíciles, con el paso del tiempo, la observación electoral se constituyó en parte importante de los procesos de democratización. Por su trascendencia, dado el efecto persuasivo, cobró particular significado dentro de las modalidades de la asistencia electoral, por esa razón, en este apartado del trabajo se profundizará en las opciones de la observación electoral, tanto la nacional como la internacional.

Es probable que la observación nacional de los comicios comenzara simultáneamente con la introducción de elecciones competitivas. Por su lado, la observación electoral internacional, se remonta al año de 1857, pues las primeras elecciones sujetas a esta modalidad fueron las realizadas durante ese año en Moldavia y Wallachia, organizadas bajo la supervisión de una Comisión integrada por representantes de Austria, Francia, Inglaterra, Prusia, Rusia y Turquía. A pesar de ello, la observación sólo ha sido un instrumento habitual de la comunidad internacional a partir de la Primera Guerra Mundial. Desde entonces, se verificaron diversos plebiscitos bajo control internacional, de acuerdo con los tratados de Versalles y Saint Germain y en el Protocolo de Venecia (Observación Electoral, 2006).

Requisito usual de la adecuada observación electoral, es su exhaustividad. Tanto en los modelos de observación a largo plazo, como en los de corto plazo, puede ser definida en función de las actividades que integran un proceso electoral, a su vez, consideradas objetivos específicos del esfuerzo de observación. De tal manera, la exhaustividad puede entenderse en términos cronológicos, refiriéndose a la presencia de observadores durante la totalidad del proceso electoral, o en términos geográficos, con relación al despliegue de observadores en todas las regiones del país. En el supuesto de la observación a corto plazo, se logra a través de visitas periódicas y un amplio conjunto de entrevistas.

Previo a señalar las diferencias entre la observación nacional e internacional, es oportuno distinguir los posibles enfoques de la observación en general. Atendiendo tales enfoques, se

podrá apreciar la finalidad que se pretende según la dimensión del proyecto. En ese sentido, deberá tenerse en cuenta el propósito de la observación en función de lo siguiente:

- Evaluación cualitativa a cargo de un pequeño grupo de personas, profundamente familiarizadas con la situación política. Contexto necesario para arribar a una decisión sobre la viabilidad de la observación, para proveer de un marco de referencia que permita definir objetivos razonables para las restantes actividades electorales.
- Evaluación cualitativa por un reducido grupo de expertos, cuyo análisis debe incluir la credibilidad de las instituciones electorales y su aceptación por parte de la oposición. En ocasiones, un marco legal inadecuado, de manifiesta parcialidad, puede sugerir la conveniencia de interrumpir los esfuerzos de observación.
- Evaluación cualitativa por un pequeño equipo de especialistas sobre la compatibilidad entre los límites existentes y el principio de igualdad del sufragio, en los casos donde la cuestión es relevante.
- Evaluación cualitativa del registro de votantes, mediante el análisis de expertos a los procedimientos de registro y la distribución regional de recursos, para asegurarse que no existen irregularidades graves. En esta alternativa se puede evaluar la participación de los partidos políticos.
- Evaluación cualitativa de los requisitos legales y el procedimiento para registrar partidos políticos, coaliciones y candidatos.
- Análisis cualitativo a cargo de un grupo de expertos, de los materiales utilizados en la educación electoral, así como la asignación de recursos a diferentes regiones y sectores, considerando la participación de la sociedad civil.
- Observación directa de las campañas electorales y seguimiento de las denuncias y quejas presentadas ante las autoridades electorales.
- Evaluación cuantitativa y cualitativa, por parte de un equipo de especialistas, sobre los procedimientos utilizados para la distribución del tiempo en los medios de comunicación propiedad del Estado y las condiciones de acceso a los medios privados.
- Evaluación del financiamiento de las campañas y el uso de recursos públicos, que deberá incluir un seguimiento estrecho de las denuncias referidas al mal empleo de esos recursos.
- Análisis a cargo de un grupo de especialistas respecto a los preparativos de la elección. La incompetencia y mala organización de un proceso electoral puede existir aún en una elección libre y equitativa. Contar con la información adecuada, contribuye a distinguir entre irregularidades y fraude o manipulación.
- Observación de la jornada electoral, ya sea mediante equipos de observadores que supervisen la apertura y cierre de la votación de manera directa, o indirecta, a través de preguntas a las autoridades de las mesas directivas de casilla y a los representantes de los partidos políticos.
- Observación directa del recuento de votos o la aplicación de análisis y controles al azar de los procedimientos utilizados para la transmisión de los resultados.

- Evaluación cualitativa de un reducido grupo de expertos sobre casos específicos de decisiones controversiales, atribuidas a las autoridades electorales (Observación nacional e internacional, 2006).

Cada uno de los enfoques descritos puede ser incorporado en las diferentes misiones de observación electoral, ya sea a cargo de grupos nacionales u organizaciones internacionales. Por supuesto, la magnitud de la misión dependerá de las solicitudes presentadas por los Estados interesados y la capacidad económica y organizativa de quien la lleva a cabo.

Entre la observación nacional e internacional existen diferencias sustantivas, para percibir el alcance y significado de ellas, se requiere determinar sus fuerzas y debilidades. Precisamente, con tal propósito, se lleva a cabo el siguiente estudio comparativo del que puede desprenderse esa distinción.

Mientras que los observadores domésticos conocen el país y contexto político de la contienda electoral, además de contar con redes de información de difícil o imposible acceso para los observadores internacionales, estos últimos requieren de un contacto previo con la cultura y situación política del país donde se efectúa la observación, adicionalmente, se pueden presentar dificultades por el lenguaje. Partiendo de esta comparación, el entrenamiento de los observadores nacionales resulta más sencillo.

En segundo lugar, el costo de los observadores nacionales representa sólo una fracción de los observadores internacionales. Normalmente, los observadores extranjeros requieren de transportación, viáticos y otros servicios como la traducción, factores que incrementan sensiblemente su gasto, llegando a ser hasta 200 veces superior al de los observadores nacionales. La diferencia de costos afecta naturalmente al número de observadores que puede ser desplegado (UPD, 2006b).

Dedicar la observación internacional a la simple recolección de información, es encarecer su costo. En cambio, cuando se le dirige a la observación del respeto por las libertades básicas de reunión y movimiento, de la ausencia de miedo e intimidación en la contienda, y de los eventos ocurridos durante la jornada electoral, su impacto se traduce en un factor disuasivo que puede contribuir de manera importante a la consolidación de la confianza. Este impacto no puede ser reemplazado fácilmente por los observadores nacionales. De hecho, los informes de los observadores nacionales, a menudo, carecen de reconocimiento en el exterior.

Para atraer la atención de la prensa y lograr un considerable impacto interno, una misión de observación internacional puede requerir la participación de figuras conocidas. Por su parte, los observadores nacionales podrían estar vinculados con la oposición o estar demasiado cerca del gobierno, circunstancias que afectan su imparcialidad al permitir la manipulación de las elecciones o descalificarlas sin razón alguna.

En la mayor parte de los casos, si la observación internacional se limita a la recolección de datos sobre el desarrollo de la jornada electoral, la misma suele resultar incompleta e impresionista, pues sólo provee información cuantitativa muestral de un limitado número de variables. En cambio, una misión que comprenda las diferentes etapas del proceso, encaminándose a la evaluación cualitativa, remite información y análisis más completos y objetivos. Por cuanto a la observación nacional, en la medida que los observadores se desplacen por todas o casi todas las mesas de votación, su presencia asegura adecuada información y contribuye al factor disuasivo.

Tanto la observación nacional como la internacional, no están exentas de problemas. Con todo, continuarán constituyendo una pieza importante de la asistencia electoral y los procesos de democratización. Sin embargo, deben revisar cuidadosamente sus enfoques, seleccionando aquellos que mejor se adecuen a la situación concreta. La revisión de los enfoques, también es necesaria para lograr una mejor integración entre ambas, estableciendo vínculos que impidan su contradicción y distanciamiento.



CAPÍTULO II

Asistencia Electoral en el Sistema de las Naciones Unidas



2.1. Ubicación de la asistencia electoral entre los objetivos de la Organización de las Naciones Unidas

Desde su fundación en 1945, las Naciones Unidas se han visto involucradas en el campo de la asistencia electoral. Además de preverse en el artículo 2º de la Carta, el propósito de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la libre determinación de los pueblos, en el artículo 13, se hace mención expresa a la cooperación política:

Artículo 13.-

1. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:
 - a) fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación;
 - b) fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.
2. Los demás poderes, responsabilidades y funciones de la Asamblea General con relación a los asuntos que se mencionan en el inciso b del párrafo 1 precedente quedan enumerados en los Capítulos IX y X.

Si bien es cierto que en el texto de la Carta no se hace referencia específica al avance democrático de los Estados, situación contemplada en el instrumento constitutivo de la Organización de Estados Americanos, sí se indica el compromiso de armonizar los esfuerzos de las naciones por alcanzar el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos. En el Capítulo IX, dedicado a la Cooperación Internacional Económica y Social, se destaca que la Organización promoverá:

- a. Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y a la efectividad de tales derechos y libertades.

Considerando que el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos comprende las prerrogativas de naturaleza política, toda vez que en los instrumentos jurídicos alusivos, se reconoce a la participación política como condición básica de los derechos individuales, la Organización extiende la cooperación al campo político, según se desprende de una interpretación sistemática al artículo 13 de la Carta relacionado con el artículo 55, cuando se alude a la solución de problemas internacionales conexos a los de índole económico y social.

A mayor abundamiento, en la parte relativa al Régimen Internacional de Administración Fiduciaria, el artículo 76 de la Carta establece los objetivos básicos del mismo, entre ellos: “promover el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de los territorios fideicometidos, y su desarrollo progresivo hacia el gobierno propio o la independencia, teniéndose en cuenta las circunstancias particulares de cada territorio y los deseos libremente expresados de los pueblos interesados, y según se dispusiere en cada acuerdo sobre administración fiduciaria”.

Es claro que de una interpretación gramatical al texto de la Carta de las Naciones Unidas, no se desprende mención específica sobre la asistencia electoral, sin embargo, al pretender ubicarla entre los objetivos de la ONU, debe partirse que la democracia constituye un apartado básico en el ámbito de los derechos políticos, reconocidos debidamente en diversos instrumentos jurídicos internacionales. Sin entrar al análisis de declaraciones y tratados sobre los derechos humanos, es prudente citar la Resolución 46/137 de la Asamblea General, adoptada en el año de 1991. En ella, se subraya la importancia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se dispone que la autoridad para gobernar se basará en la voluntad del pueblo, expresada en elecciones auténticas y periódicas. En la misma resolución, se destaca la “convicción de que la celebración de elecciones auténticas y libres constituye un elemento necesario e indispensable en los esfuerzos constantes encaminados a proteger los derechos e intereses de los gobernados” (ONU, 2006b).

Continuando con el texto de la resolución, se precisa que para determinar la voluntad del pueblo se requiere de un proceso electoral que proporcione a todos los ciudadanos oportunidades iguales para presentarse como candidatos y exponer sus opiniones políticas, de forma individual y en colaboración con otros, con arreglo a la legislación y constituciones nacionales. Además, considera que la comunidad internacional debe seguir estudiando, con suma atención, los medios necesarios para que las Naciones Unidas atiendan las solicitudes de los Estados Miembros que tratan de promover y reforzar sus instituciones y procedimientos electorales.

Según se desprende de un análisis de la Carta y la resolución citada, en un sentido amplio, la asistencia electoral en las Naciones Unidas incluye dos aspectos. Por un lado, el progreso del principio de autodeterminación de los pueblos a través del desarrollo de la autonomía y la descolonización, por otro, el establecimiento y avance de los principios de la democracia y

los derechos políticos. Aunque no se contenga en su instrumento constitutivo, la asistencia electoral es parte en la labor de la ONU, se asocia estrechamente con las operaciones del mantenimiento de la paz y una vasta gama de actividades de asistencia al desarrollo, las cuales apoyan los esfuerzos encaminados a la promoción de procesos electorales democráticos.

En la práctica, los objetivos de la asistencia electoral de las Naciones Unidas se dividen fundamentalmente en:

- Asistir a los Estados Miembros en sus esfuerzos por llevar a cabo elecciones democráticas legítimas, de acuerdo con los criterios internacionales definidos por los mecanismos universales y regionales de derechos humanos; y
- Contribuir a la construcción de la capacidad institucional de los países para organizar elecciones democráticas que sean genuinas y periódicas, que cuenten con la confianza total de los partidos contendientes y del electorado (ONU, 2006c).

Reconociendo que no hay un sistema político o un procedimiento electoral que se adapte a todas las naciones, a partir de la experiencia comparativa y los ejemplos para la construcción de instituciones democráticas, las estrategias de asistencia electoral de la ONU, en el marco de criterios internacionales, se determinan con base en las necesidades y circunstancias particulares del país que la solicita.

En materia de asistencia electoral, las actividades de las Naciones Unidas se realizan de conformidad con los principios básicos de igualdad soberana de los Estados y el respeto a su integridad territorial e independencia política, tal como se establece en el artículo 2º de la Carta. La asistencia electoral se presta exclusivamente a los Estados Miembros cuyos gobiernos la solicitan, pues no opera sin la petición gubernamental.

Existen dos categorías principales en que se divide la asistencia electoral de las Naciones Unidas: (I) normas de actividades de asistencia electoral, y (II) principales misiones electorales, las cuales normalmente se conducen en el contexto de operaciones de mantenimiento de la paz.

Normas de actividades de asistencia electoral. Desde el establecimiento de la División de Asistencia Electoral, la experiencia ha demostrado la importancia de planear la asistencia con base en las necesidades particulares del país solicitante. Aunque la atención internacional se ha dirigido principalmente al apoyo brindado en la ejecución de los aspectos electorales, incluidos en operaciones de mantenimiento de la paz, la mayor parte de la asistencia electoral provista por la ONU se realiza en proyectos de menor escala, a través de actividades de asistencia técnica que no requieren de un mandato específico por parte de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad.

Partiendo de la solicitud de un Estado Miembro, las normas de actividades de asistencia electoral pueden adaptarse para satisfacer necesidades particulares del solicitante. En esta categoría, se incluyen las modalidades de: asistencia técnica, coordinación y apoyo a los observadores internacionales, apoyo a los observadores electorales nacionales, observación limitada.

Al llevar a cabo la asistencia en la categoría de normas de actividades, existen dos grandes ventajas: las Naciones Unidas conservan su neutralidad, al proporcionar asistencia a un proceso político y se respeta la soberanía nacional, al mismo tiempo que brinda los beneficios de realizar una observación internacional coordinada.

Principales misiones electorales. Consideradas actividades excepcionales de las Naciones Unidas, requieren del mandato de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad. Normalmente constituyen una parte central de las operaciones de mantenimiento de la paz que incluyen aspectos electorales. Esta categoría comprende las modalidades de organización y manejo del proceso electoral, supervisión del proceso electoral y verificación del proceso electoral (ONU, 2006d).

De enorme responsabilidad para el Organismo, si las Naciones Unidas reciben el mandato de organizar y manejar una elección, asumen el papel que correspondería a las autoridades electorales nacionales. A diferencia de la categoría anterior, la Organización se encuentra comprometida a garantizar la equidad y transparencia del proceso electoral.

Aún cuando existen diversas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales externas al Sistema de Naciones Unidas, de amplia participación en materia de asistencia electoral, es evidente que la cooperación política internacional adquirió un matiz distinto a raíz de la comprometida labor que lleva a cabo la ONU. De hecho, el impulso decidido de Naciones Unidas al proceso de descolonización, mediante la afamada Resolución 1514 del año 1960, significó un punto de partida para la asistencia electoral.

2.2. Estructura de las Naciones Unidas en torno a la asistencia electoral

Conforme al artículo 7º de la Carta, se establecen como órganos principales de las Naciones Unidas: una Asamblea General, un Consejo de Seguridad, un Consejo Económico y Social, un Consejo de Administración Fiduciaria, una Corte Internacional de Justicia y una Secretaría. De acuerdo con el precepto, se podrán crear los órganos subsidiarios que se estimen necesarios.

Facultada para discutir cualquier asunto o cuestión dentro de los límites de la Carta o que se refieran a los poderes y funciones de los demás órganos creados, a la Asamblea General le atañe una gran responsabilidad. Precisamente por ello, para el desempeño de sus funciones,

el artículo 22 de ese ordenamiento le autoriza establecer los organismos subsidiarios que considere pertinentes. Entre los órganos principales de las Naciones Unidas, la Asamblea General dispone del mayor número de organismos subsidiarios.

Tomando en cuenta que el fomento de la cooperación internacional en el campo político es función de la Asamblea General, aunado a que desde 1989 el número de solicitudes de asistencia electoral recibidas por Naciones Unidas va en aumento, en el año de 1991 se emitió la resolución 46/137, para hacer frente a la creciente demanda. De acuerdo con la resolución, en abril de 1992 se estableció la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, órgano responsable de coordinar las actividades del Sistema de las Naciones Unidas en la esfera de la asistencia electoral. La División brinda auxilio al Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos, quien actúa como Punto Focal de las actividades de la ONU en materia de asistencia electoral.

Siendo el brazo operacional del Departamento de Asuntos Políticos, la actividad primordial de la División se centra en llevar a buen término la asistencia electoral a cargo de la Organización. En el desempeño de sus funciones la División:

- Examina las peticiones de asistencia electoral dirigidas a las Naciones Unidas y asesora al Punto Focal en su ejecución;
- Lleva a cabo misiones de evaluación para determinar las necesidades concretas de los países que solicitan asistencia electoral;
- Colabora con otros organismos del Sistema de las Naciones Unidas en el diseño de proyectos de asistencia electoral, y en el desarrollo de estrategias para la ejecución de los aspectos electorales en operaciones de mantenimiento de la paz;
- Coordina las solicitudes de asistencia electoral presentadas por los Estados Miembros, y las canaliza a los organismos especializados pertinentes;
- Apoya y coordina las actividades de los observadores internacionales;
- Respalda la capacidad de los países para monitorear sus elecciones, desde una base no partidista;
- Proporciona asesoramiento y guía en asuntos electorales a los Estados Miembros que lo soliciten;
- Desarrolla y mantiene una lista de expertos internacionales que pueden proveer apoyo técnico, así como asesoramiento en la observación y/o verificación de los procesos electorales;
- Asesora y presta asistencia al Punto Focal en la administración de los fondos fiduciarios destinados al apoyo de las actividades de la ONU en materia electoral;
- Mantiene el contacto con organizaciones regionales intergubernamentales y no gubernamentales para establecer métodos de trabajo apropiados y aumentar su eficacia;
- Apoya la creación de redes regionales compuestas por organizaciones electorales que impulsen la coordinación de actividades y el intercambio de conocimientos especializados;

- Elabora el informe del Secretario General a la Asamblea General sobre las actividades encaminadas a fortalecer la eficacia del principio relativo a la celebración de elecciones auténticas y periódicas;
- Establece una memoria institucional sobre la asistencia otorgada a los Estados Miembros que organizan elecciones;
- Organiza, con la colaboración de otras organizaciones, talleres, seminarios y cursos de capacitación en materia electoral (ONU, 2006e).

De personal reducido que se complementa, cuando así se requiere, con expertos electorales contratados temporalmente para atender necesidades específicas de un gobierno solicitante, la División trabaja en estrecha coordinación con otros organismos de la ONU y con organizaciones externas al Sistema, pretendiendo asegurar que las actividades de asistencia electoral sean complementarias y rentables.

Desde el establecimiento de la División, ha quedado demostrada su ductilidad y eficiencia, circunstancias necesarias para atender el incremento y diversidad de las peticiones de asistencia electoral. A lo largo de catorce años, Naciones Unidas ha proporcionado diversas modalidades de asistencia electoral a más de 70 Estados Miembros. Partiendo de esa experiencia, queda clara la importancia de planear la asistencia en función de los requerimientos específicos del país que la solicita.

Columna vertebral para la asistencia electoral de las Naciones Unidas es el Departamento de Asuntos Políticos. De acuerdo con la resolución 46/137, se autoriza al Secretario General de la ONU a designar un funcionario superior para ejercer como Punto Focal las actividades de asistencia electoral, actualmente, el Secretario General Adjunto de ese Departamento desempeña dicha labor.

Básicamente vinculado con el Consejo de Seguridad y la Secretaría General, el Departamento de Asuntos Políticos no es una instancia operativa, principalmente, se ocupa de funciones de asesoría, entre ellas:

- Apoyar al Secretario General de la Organización con los aspectos políticos relacionados al ejercicio de las responsabilidades mundiales en el mantenimiento y restablecimiento de la paz;
- Supervisar, analizar y evaluar la evolución política del mundo;
- Identificar los conflictos reales o potenciales en cuyo control y solución pueda contribuir la ONU;
- Recomendar las medidas necesarias al Secretario General en esos casos y ejecutar las políticas aprobadas;
- Asistir al Secretario General en la realización de las actividades y políticas decididas por ese funcionario;

- Asesorar al Secretario General sobre las peticiones de asistencia electoral que formulen los Estados Miembros y coordinar los programas establecidos en dicho sentido;
- Asistir y apoyar al Secretario General con relación a los aspectos políticos de sus relaciones con los Estados Miembros (ONU, 2006f).

Encargado de la coordinación de actividades en materia de consolidación de la paz, asistencia preventiva y asistencia electoral, el Departamento de Asuntos Políticos cumple con consultas y negociaciones relativas a la solución pacífica de controversias. Requiriendo de gran sensibilidad, presta servicios al Consejo de Seguridad y a sus órganos subsidiarios, así como al Comité Especial encargado de examinar la situación respecto a la aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales.

Si bien es una tarea que recae netamente en el Departamento de Asuntos Políticos, y su brazo operacional, la División de Asistencia Electoral, la asistencia electoral es una labor que agrupa las competencias y capacidades de diversos organismos del Sistema de las Naciones Unidas, tales como:

- I. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- II. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).
- III. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).
- IV. Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).
- V. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).

Al interior del Sistema de las Naciones Unidas y en cercana colaboración con la División de Asistencia Electoral, el PNUD cumple un importante papel al proporcionar apoyo técnico y asistencia en los procesos electorales. Durante el periodo entre elecciones, colabora con los países para respaldar el fortalecimiento de sus capacidades a largo plazo y en la construcción de sus instituciones electorales. Pieza clave en la coordinación de ayuda y asistencia durante la jornada electoral, la Oficina del PNUD en el país solicitante se desempeña como el sistema central de apoyo a la ONU en la materialización de la asistencia electoral (PNUD, 2006).

Utilizando la variedad de modalidades de ejecución de proyectos disponibles, el PNUD canaliza la asistencia electoral a través de distintas opciones: ejecución por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), ejecución nacional o ejecución por otras agencias.

Corresponde al Coordinador Residente de la ONU o Representante Residente del PNUD en el país solicitante un papel instrumental, apoyar la organización y financiar las actividades de asistencia electoral en el terreno, incluyendo las facilidades que se prestan a las misiones de evaluación y a las actividades de asistencia técnica. Las oficinas regionales del PNUD

proporcionan el apoyo a los países peticionarios a través del Coordinador Residente en las esferas de gobierno, democratización y asistencia electoral, siempre que sea oportuno. En todas aquellas operaciones y proyectos de asistencia donde el PNUD está involucrado, se trabaja en conjunto con la División de Asistencia Electoral.

Por lo que toca a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), se involucra a través del fortalecimiento a los procesos de democratización, administración de justicia y reformas legales y constitucionales. De igual forma, proporciona asistencia postelectoral y contribuye a divulgar la cultura política mediante instrumentos como el “Manual en derechos humanos y elecciones”, con el que introduce normas y sistemas de evaluación en cuestiones electorales. Por su parte, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), participa en la capacitación de voluntarios que proporcionan asistencia técnica o intervienen en labores de observación electoral, de hecho, en las principales misiones de la ONU su intervención ha sido relevante, muestra de ello son los casos de Camboya, Sudáfrica, Mozambique, Eslovenia Oriental y Liberia (ONU, 2006g).

Es evidente que la estructura de las Naciones Unidas en torno a la asistencia electoral, al menos en su columna vertebral, representada por la División de Asistencia Electoral y el Departamento de Asuntos Políticos en cuanto Punto Focal, se desarrolló en la medida que el debate sobre democracia vencía la resistencia inicial de los Estados Miembros. En efecto, vinculado con las declaraciones y pactos sobre los derechos políticos, el compromiso para fortalecer la democracia ha sido reconocido a nivel internacional.

Una vez que se fue consolidando el marco jurídico sobre las prerrogativas políticas y la vocación democrática en el plano mundial, cobró auge la labor de las Naciones Unidas respecto a la cooperación en el campo político. Hasta entonces, la asistencia electoral no era parte sustantiva en los planes y programas de la ONU. De hecho, como ha quedado advertido, la asistencia electoral representa un apartado reciente, pues es en la década de los años noventa cuando en la estructura del Organismo se incorporan instancias específicamente encargadas de brindar el apoyo en el terreno electoral a los países miembros.

Por otro lado, a pesar de ser reciente esa incorporación, la estructura de las Naciones Unidas ha respondido con creces a la demanda de asistencia electoral. En menos de quince años, es notorio el despliegue de la Organización para satisfacer los requerimientos de cooperación en el ámbito electoral. Sin recurrir a una estructura compleja, plagada de organismos u órganos específicos, se han aprovechado de forma eficiente las bondades de un sistema flexible a través de la participación de los organismos especializados.

2.3. Programas en materia de asistencia electoral auspiciados por la Organización de las Naciones Unidas

Antes de que las Naciones Unidas puedan proporcionar asistencia electoral, bajo cualquiera de sus modalidades, es necesario agotar los procedimientos y requisitos exigidos. En ningún caso, puede pasarse por alto el consentimiento del Estado interesado, expresado por conducto de una solicitud. En estricto sentido, el procedimiento habitual es el siguiente:

1. El Gobierno peticionario debe mandar al Punto Focal de las Naciones Unidas (Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos) una petición oficial, por escrito, solicitando la asistencia electoral.
Normalmente, las peticiones provienen de las autoridades electorales nacionales, de la Oficina del Jefe de Estado o Jefe de Gobierno o del Ministerio de Relaciones Exteriores.
2. Con tres meses de anticipación, cuando menos, a la celebración de las elecciones, la petición habrá de recibirse en la ONU. El plazo es con la finalidad de permitir a la Organización una participación eficaz.
3. La División de Asistencia Electoral, a quien corresponde analizar cuidadosamente las condiciones pre-electorales prevalecientes en el país peticionario, consulta a la división regional del Departamento de Asuntos Políticos y al Representante en ese país del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), acerca de las condiciones aludidas y evalúa si éstas se adecuan a los principios de las Naciones Unidas en materia de asistencia electoral.
4. Cuando el Punto Focal estima necesaria una valoración a profundidad de las condiciones preelectorales, antes de decidir si se proporciona la asistencia solicitada, se procede a enviar una misión de evaluación a cargo de la División de Asistencia Electoral, con el fin de determinar la situación política, material, institucional y de seguridad en el país solicitante.
Las misiones de reconocimiento también deben valorar la pertinencia, necesidad e impacto potencial de la asistencia, e investigar si los principales partidos políticos y los representantes de la población civil apoyan la participación de la ONU.
5. Como la mayor parte de la asistencia electoral provista por la ONU, se lleva a cabo en proyectos de menor escala, a través de actividades de asistencia técnica que no requieren mandato específico de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, corresponde al Secretario General decidir sobre la ayuda solicitada, atendiendo las observaciones que hubiere manifestado el Punto Focal.
Esporádicamente, puede ocurrir que la coyuntura pre-electoral impida la asistencia de la Organización, en tal supuesto, la decisión final de no apoyar el requerimiento del país solicitante puede requerir de un fallo político por parte del Punto Focal, previa consulta con el Secretario General.

6. En el caso concreto de las misiones de paz a cargo de la ONU, tras la pacificación de un territorio, tanto la consolidación de las instituciones democráticas como los procesos electorales, requieren de una resolución de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad.
7. Dependiendo de las condiciones requeridas por la asistencia electoral, en cada caso, se involucra la participación de diversos órganos y organismos de las Naciones Unidas, por supuesto, la coordinación de la asistencia electoral envuelve principalmente a la División de Asistencia Electoral (ONU, 2006h).

Tal como ya ha sido destacado, toda vez que no hay un sistema político o un procedimiento electoral que se adapte a todas las naciones, las estrategias de asistencia electoral deben determinarse por las necesidades y circunstancias particulares del país solicitante, y asumidas en el marco de los criterios internacionales. Las actividades de la ONU en materia de asistencia electoral, se realizan de conformidad con los principios básicos de igualdad soberana y respeto a la integridad territorial e independencia política de los Estados, tal como se establece en el artículo 2º de la Carta.

Diversos son los programas que en materia de asistencia electoral ha auspiciado la Organización de las Naciones Unidas. Con el propósito de enunciar y detallar los más relevantes, pretenderemos distinguirlos en función del órgano u organismo participante, así como en atención a la modalidad de asistencia electoral proporcionada.

Hemos señalado que uno de los tipos de asistencia electoral más solicitados, es el relacionado con el asesoramiento técnico y el respaldo en los ámbitos administrativo, jurídico y de derechos humanos, vinculados a la organización y realización de elecciones democráticas. El objetivo principal de la asistencia técnica, es contribuir a la construcción y capacidad operativa y legal de las instituciones nacionales, para crear las condiciones adecuadas y posibilitar la contienda electoral en un ambiente de confianza mutua entre los partidos contendientes y el electorado, con una menor dependencia del apoyo exterior.

Respondiendo a las numerosas peticiones, a través de sus órganos subsidiarios y en cercana colaboración con la autoridad electoral nacional, Naciones Unidas ha proporcionado asistencia técnica en prácticamente todas las áreas de la administración y planeación electoral, incluyendo las siguientes esferas: establecimiento de sistemas electorales, aplicación de la ley electoral, organización de elecciones y del presupuesto, ordenación por distritos, registro de votantes, educación cívica y electoral, aplicación de la tecnología informática, logística, adquisición de equipos y materiales para el sufragio, capacitación de funcionarios electorales, recuento de votos y encuestas, procedimientos de seguridad en la elección y uso de sistemas contra el fraude, resolución de las disputas electorales, coordinación de observadores internacionales.

Con el fin de hacer frente a la gran demanda de asistencia electoral en la modalidad técnica, la División de Asistencia Electoral mantiene una “lista de expertos internacionales” capaces de suministrar, en breve lapso, asistencia especializada a los gobiernos y organismos nacionales encargados de la gestión electoral. Dichos expertos pueden ser reclutados para participar en misiones electorales que van, desde una semana a varios meses, dependiendo de las necesidades y condiciones de la asistencia en cada caso. Los expertos son contratados como consultores y retribuidos por Naciones Unidas, de acuerdo con los lineamientos y reglamentos aplicados a su personal (ONU, 2006i).

Reconociendo la necesidad de afianzar los procesos democráticos, las instituciones electorales y la capacidad nacional responsable de administrar elecciones imparciales, así como dar mayor participación a los ciudadanos e impartir educación cívica en los países solicitantes, buscando consolidar y regularizar los logros de elecciones anteriores y prestar apoyo a elecciones ulteriores, la Asamblea General ha adoptado diversas resoluciones dirigidas al fortalecimiento de la función que corresponde a las Naciones Unidas, para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democracia.

Adicionalmente a ello, debido al número cada vez mayor de Estados Miembros que utilizan elecciones como medio pacífico de adoptar decisiones nacionales y fomentar la confianza ciudadana, se ha exhortado al Secretario General para que dé seguimiento cabal a las actividades de la Organización en materia de asistencia electoral. En ese sentido, el Organismo no se ha limitado a la asistencia técnica, si bien es cierto es la más socorrida, en las otras modalidades se han implementado proyectos relevantes.

En cuanto al tipo de asistencia que comprende la organización y manejo del proceso electoral, la ONU ha cumplido exitosamente los mandatos de la Asamblea General o el Consejo de Seguridad, puede citarse la encomiable labor de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya, responsable de la organización y celebración de elecciones nacionales en ese país, en mayo de 1993. De igual manera, la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslovenia del Este, Baranja y Srijem Occidental, fue requerida para organizar las elecciones gubernamentales en abril de 1997, en cooperación con las autoridades croatas. Por su parte, la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental, en 1991, fue la encargada de la organización y realización de una consulta ciudadana sobre aspectos políticos sustantivos, atendiendo la resolución 690 del Consejo de Seguridad.

Respecto a la supervisión del proceso electoral, el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición (GANUPT) recibió el mandato de supervisar las elecciones que condujeran a la independencia de Namibia, la cual se alcanzó en noviembre de 1989 bajo la organización del poder administrativo de Sudáfrica. Por otro lado, los grupos de observadores internacionales que participan en la modalidad de observación y verificación del proceso electoral, quienes por lo general mantienen una postura de imparcialidad y

transparencia, han actuado de manera sobresaliente en diversas situaciones, entre los cuales puede mencionarse: Etiopía y Kenia (1992), Níger (1993), Lesotho (1996), Malawi (1994), Tanzania (1995), Armenia (1995), Azerbaijan (1995), Sierra Leona (1996), Malí y Argelia (1997), Nigeria (1999), México (2000) (ONU, 2006a).

Partidaria de la interdependencia entre democracia y derechos humanos, Naciones Unidas presta gran atención a la labor de sus diferentes órganos y organismos especializados. En ese contexto, mediante la resolución 2003/06, la Comisión de Derechos Humanos pidió a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, solicitar a las distintas instancias del Sistema, así como a otros órganos y organizaciones regionales, subregionales y de diverso tipo, sus informes y opiniones sobre la función que desempeñan en la promoción y consolidación de la democracia.

Atendiendo la resolución, el Departamento de Asuntos Políticos se refirió al marco jurídico internacional de derechos humanos, en el que se considera a las elecciones como elementos indispensables para el ejercicio del derecho básico a la participación política. Como centro de coordinación para la asistencia electoral, con la colaboración de la División de Asistencia Electoral, el "Punto Focal", con el fin de mejorar la eficacia y coherencia de la asistencia electoral más allá de la labor de las Naciones Unidas, ha establecido sólidas relaciones con varias organizaciones gubernamentales, entre las cuales puede mencionarse a la Unidad Africana (UA), Organización de Estados Americanos (OEA), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

Precisamente, dentro de la coordinación de las actividades del Sistema de las Naciones Unidas en materia de asistencia electoral, el Departamento apoya las Conferencias Internacionales de las Democracias Nuevas o Restauradas. Junto con el PNUD y la OACNUDH, se brindó respaldo en los preparativos de la Quinta Conferencia Internacional sobre "Democracia, buen gobierno y sociedad civil", celebrada en noviembre del año 2003 en Mongolia, Ulanbator. Acogiendo con beneplácito la Declaración y el Plan de Acción de Ulanbator, la Asamblea General alentó a las organizaciones competentes de las Naciones Unidas a contribuir activamente en el proceso de democratización.

Desde 1990, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se ha involucrado en aspectos relativos a los derechos humanos y la asistencia electoral, a través de su Programa de Cooperación Técnica. Las esferas principales de asistencia electoral en que participa la OACNUDH incluyen: análisis legal y asistencia legislativa en lo que respecta a la legislación electoral y leyes relacionadas; examen y recomendación de la situación prevaleciente de los derechos humanos y de las necesidades legales e instituciones relativas, así como las que son indispensables para llevar a cabo elecciones libres y justas; apoyo a los esfuerzos de educación cívica; entrenamiento a quienes desempeñan un papel fundamental en el proceso electoral. Adicionalmente, a partir

de la publicación del “Manual en derechos humanos y elecciones”, se han desarrollado lineamientos para evaluar la situación de los derechos humanos en materia electoral. La OACNUDH también se encuentra preparada para proporcionar asistencia postelectoral que consolide la democracia y fortalezca la administración de justicia (OACNUDH, 2006).

Cada día, es más amplia la cobertura que las Naciones Unidas ofrecen en el terreno de la asistencia electoral. Considerada como un sistema, a la labor de los órganos aludidos, debe agregarse la de organizaciones especializadas en tareas aparentemente distantes. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), ha destacado por su asombrosa experiencia respecto a la participación popular en las zonas rurales. Esta Organización ha impulsado la participación en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo y en su análisis, planificación, ejecución, vigilancia y evaluación.

A manera de proyecto paralelo, conjuntamente con el PNUD y la División de Asistencia Electoral, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) colaboró con el Instituto Federal Electoral (IFE), en la organización de elecciones sobre los derechos del niño para niños de 6 a 12 años, llevada a cabo en nuestro país en el año de 1997. El proyecto resultó un instrumento eficaz de educación cívica, tanto para los niños como para sus padres y proporcionó información de utilidad inestimable a los educadores mexicanos, sobre los valores y actitudes de los estudiantes en todo el país.

Desde 1997, dentro del quincuagésimo segundo periodo de sesiones, la Asamblea General instrumentó el programa “Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas”. En dicho programa, se destacan los trabajos dirigidos hacia la democratización y gestión pública, mismos que comprenden la participación de diecinueve organizaciones de las Naciones Unidas, a través de un Subgrupo encargado del fortalecimiento de la capacidad para la buena administración pública, como parte del Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas (CAC).

A medida que la asistencia electoral ha ido cobrando nuevas dimensiones, va en aumento el número de organizaciones e instituciones que ofrecen su asesoramiento y conocimientos especializados, de tal suerte, adquiere mayor importancia la coordinación y complementación de sus actividades. Partiendo de la premisa que la asistencia electoral deberá proporcionarse en el contexto de actividades más amplias, se estima que un programa de democratización no debe permanecer ajeno a los principios de la buena gestión pública, contenidos en las definiciones de los organismos de las Naciones Unidas, de tal manera, con el fin de coordinar los esfuerzos de las organizaciones que forman parte de este Sistema, se establecen los siguientes postulados: 1) eficiencia del sector público; 2) responsabilidad y transparencia de los procesos e instituciones; 3) participación efectiva de la población civil; 4) descentralización del poder; 5) acceso al conocimiento, información y educación; 6) pluralismo político/libertad de asociación y expresión; 7) imperio de la ley y respeto a los derechos humanos; 8) legitimidad; 9) actitudes y

valores que favorezcan la responsabilidad, solidaridad y tolerancia; 10) equidad/representación de los pobres y 11) igualdad de género (Naciones Unidas, Informe, 1997b).

Reflejo de una sociedad democrática, los principios expuestos coordinan el trabajo de las organizaciones vinculadas con la asistencia y cooperación electoral, dentro del marco de las Naciones Unidas, tendientes a garantizar el atractivo de la democracia como concepto universal, el cual resulta más pertinente que nunca para las actividades del Organismo.

Ahora bien, acorde con uno de los principios que rigen a la Organización, previsto en el artículo 2 de la Carta, factor fundamental con relación a la prestación de asistencia electoral, es el respeto cabal a la soberanía nacional. La importancia de ese factor sobresale como condición indispensable en la ejecución de cada programa de asistencia. Hasta la fecha, Naciones Unidas nunca ha recibido quejas de los Estados Miembros por injerencia en los asuntos internos.

Durante los últimos años, las Naciones Unidas han seguido recibiendo un número considerable de peticiones en materia de asistencia electoral. Sin embargo, en la medida que se incrementa el número de Estados Miembros que han traspuesto la etapa inicial de las primeras elecciones, con participación de varios partidos políticos, la atención se centra ahora no tanto en los acontecimientos concretos que rodean el día de las elecciones, sino más bien, en la consolidación de las instituciones y procesos esenciales para constituir democracias viables.

Procurando alentar en sus proyectos de asistencia la creación de la capacidad nacional, Naciones Unidas ha mejorado considerablemente las perspectivas de crear sistemas electorales independientes sostenibles. En tal sentido, se percibe una declinación significativa en el número de misiones de observadores en gran escala, para dar lugar a nuevas modalidades de asistencia eficaz a los países miembros.

Una vez que ha pasado la ola inicial de primeras elecciones democráticas en muchos de los Estados Miembros, hoy en día, existen pocas situaciones de conflicto que exijan la celebración de elecciones, como componente del proceso de establecimiento de la paz. En consecuencia, debe hacerse hincapié en la sostenibilidad del proceso electoral y en la asistencia a los administradores electorales, respecto a la tarea de planificar y realizar elecciones de manera eficiente y eficaz en función del costo. La creciente autonomía de las administraciones electorales contribuye a la credibilidad del proceso, lo que tenderá a aligerar la necesidad, percibida anteriormente, de observadores electorales internacionales. En efecto, la creación de instituciones electorales permanentes y mayor confianza en el proceso electoral, constituyen elementos esenciales para la creación de un sistema electoral sostenible (Naciones Unidas, Informe, 1997a).

Ciertamente, en respuesta a las necesidades cambiantes de los Estados Miembros, las Naciones Unidas deben elaborar nuevas formas de asistencia que proporcionen soluciones satisfactorias. Las modalidades que se prestaban regularmente en el pasado, habrán de ser reevaluadas y adaptadas a las exigencias más específicas de los administradores electorales, cada vez mejor informados y más idóneos. La observación de las elecciones, que constituye probablemente la forma más conocida de asistencia internacional, puede no ser tan útil como otras modalidades de cooperación.

Si bien la asistencia electoral de las Naciones Unidas, se ha orientado sistemáticamente hacia la creación de la capacidad nacional, debe prestarse mayor atención a la necesidad de asegurar que todos los aspectos relativos a la organización y administración de elecciones, reciban apoyo nacional. Las elecciones no serán sostenibles mientras no se elimine la dependencia de la asistencia externa.

Aún cuando en la presente investigación no se detalla el número y magnitud de las actividades de asistencia electoral realizadas por el Organismo, dicho con toda solvencia, es de justicia reconocer a las Naciones Unidas como la organización que ha dado impulso decidido a la democracia y la asistencia electoral. Es obvio que no constituyen la única instancia en hacerlo, sin embargo, por su carácter universal, merecen un sitio especial en el desarrollo del marco normativo internacional para la democratización.

2.4. Asistencia electoral, evaluación de una experiencia gratificante en el escenario internacional

Evaluar lo sucedido con la asistencia electoral en el escenario internacional obliga a revisar los logros conseguidos en favor de la descolonización, la democracia y los derechos humanos. Efectivamente, no es posible pronunciarnos sobre asistencia electoral y desconocer su íntima relación con esos temas.

Dado que el presente capítulo está dedicado a la Organización de las Naciones Unidas, el análisis se realizará tomando como punto de partida las actividades de este organismo. Para iniciar, es preciso señalar que un gran número de los Estados que hoy forman parte del concierto internacional, fueron territorios colocados bajo el Régimen Internacional de Administración Fiduciaria operado por la ONU. De los 191 Estados que actualmente pertenecen a la Organización, más de 80 eran naciones cuyos pueblos se encontraban bajo el dominio colonial. Además, muchos territorios han alcanzado la libre determinación mediante la asociación política con otros Estados. Sin lugar a duda, las Naciones Unidas han desempeñado un papel fundamental en esa transformación histórica.

Distintos factores contribuyeron al proceso descolonizador, el conflicto bélico ocurrido a mediados del siglo anterior, trajo una fuerte aceleración a la crisis de los sistemas coloniales, fundamentalmente por las siguientes circunstancias:

- La rápida derrota de Francia, Bélgica y Holanda supuso un serio desprestigio hacia las metrópolis con relación a sus imperios coloniales. También el imperio inglés, derrotado en gran parte de Asia, sufrió una situación parecida. Evidentemente, las potencias del Eje trataron de aprovecharse mostrando simpatía hacia el deseo de rebelión contra el dominio de los blancos europeos.
- Tanto el Reino Unido como Francia, enrolaron en los respectivos ejércitos a muchos habitantes de sus colonias. La sangre derramada en la conflagración, alimentó las reivindicaciones de los pueblos coloniales.
- Las dos grandes superpotencias surgidas de la guerra, Estados Unidos de América y la Unión Soviética, definieron posturas anticolonialistas e impulsaron un proceso emancipador, simpatizando con el fin de las colonias. Desde su óptica, la URSS manifestó su propia ideología antiimperialista.
- El acuerdo de las dos superpotencias, al que pronto se unieron las manifestaciones de otros países, hizo que la ONU adoptará un decidido papel impulsor del proceso descolonizador (La descolonización y el movimiento de los no alineados, 2006).

Propiciándose un contexto adecuado para el fin del colonialismo, convencida que su continuación entorpece la cooperación económica internacional e impide el desarrollo social y cultural de los pueblos dependientes, las Naciones Unidas proclamaron la necesidad de ponerle término, rápida e incondicionalmente, en todas sus formas y manifestaciones. Por esa motivación, se adoptó la ya mencionada Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

Congruente con la necesidad de crear condiciones de estabilidad y bienestar para todos los pueblos rumbo a la independencia política, destacando el respeto al principio de la libre determinación, Naciones Unidas vinculó el proceso de descolonización con el avance democrático. En esa medida, las potencias responsables de la administración en los territorios fideicometidos habrían de impulsar la instauración de procesos electorales, transparentes y eficaces, situación que demandó la instrumentación de la asistencia electoral.

Continuando con la evaluación, es importante destacar que en los informes del Secretario General se alude persistentemente a la relación entre democracia y derechos humanos. En uno de los más recientes, citando la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de manera particular el principio de que la voluntad expresada por el pueblo, mediante la celebración de elecciones periódicas y genuinas, debe ser la base de la autoridad gubernamental, así como el derecho a elegir libremente representantes a través del sufragio universal, libre y secreto, se reconoce la necesidad de afianzar los procesos democráticos.

Aceptada la vinculación democracia y derechos humanos, el Secretario General ha solicitado se dote a la División de Asistencia Electoral de recursos financieros y personales suficientes, para desempeñar satisfactoriamente su mandato y siga cerciorándose de que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos pueda atender, en el marco de sus atribuciones y en estrecha coordinación con la División, las numerosas y cada vez más complejas y amplias solicitudes de servicios de asesoramiento formuladas por Estados Miembros (ONU, 2003).

Apuntalado el proceso descolonizador y el avance irreversible de la protección jurídica internacional a los derechos humanos, Naciones Unidas se decidió a compartir la responsabilidad de proclamar a la democracia como un derecho de valor universal. Indiscutiblemente, en la tarea de fortalecer el avance democrático en el mundo, no corresponde a la ONU todo el mérito, pero es correcto aceptar que su participación ha sido sobresaliente. Del mismo modo, en el ámbito de la asistencia electoral, la Organización cumple con creces su compromiso de impulsar la cooperación política.

A catorce años de haber asumido las labores propias de la asistencia electoral, Naciones Unidas continúa sus programas de apoyo a la gestión pública. Reiterando la importancia de estrechar la coordinación dentro y fuera del Sistema, la ONU está adoptando nuevas disposiciones para intensificar la cooperación con otras organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de que la atención a las solicitudes de asistencia electoral sea más completa y acorde a los requerimientos de los Estados solicitantes.

Consecuencia de la dinámica que identifica a los procesos electorales, deben tomarse medidas para responder a los cambios operados en el tipo de solicitudes de asistencia, así como a la creciente necesidad de brindar determinadas clases de apoyo especial. Atendiendo el reclamo, el Secretario General creó un Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la observación de procesos electorales, haciendo un llamado a los Estados Miembros para que consideren la posibilidad de realizar contribuciones.

En aras de la objetividad, pues no se trata de hacer una apología de las Naciones Unidas, la evaluación de la asistencia electoral en el panorama internacional debe asignarle a la ONU un honroso lugar, aún cuando existen otras organizaciones e institutos cuya contribución es relevante. En ese orden de ideas, no puede pasarse por alto el trabajo de la Organización de Estados Americanos.

Ciertamente, la OEA también merece un amplio reconocimiento, el organismo regional contribuye sensiblemente al fortalecimiento de la democracia y la asistencia electoral. La promoción de los valores democráticos y la acción para la universalización de las elecciones libres, pluralistas y periódicas, realizadas por sufragio universal y voto secreto, no se consiguió fortuitamente. Gracias al empuje de organizaciones como la OEA, se hizo posible consolidar el papel que al derecho internacional corresponde en favor de la democracia. Con una

estructura sólida sobre asistencia electoral, apoyada en la Carta Democrática Interamericana, la Unidad para la Promoción de la Democracia y el Programa de Gobernabilidad Democrática en las Américas, la OEA favorece notoriamente este proyecto. De hecho, a diferencia de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos cuenta con instrumentos más específicos sobre democracia y cooperación política.

Sin quedarse atrás, utilizando distintos mecanismos, la Unión Europea promueve la democracia y asistencia electoral, involucrando a terceros países. Desde 1992, viene incluyendo sistemáticamente en los acuerdos de cooperación una “cláusula de derechos humanos”, en ella, se define el respeto a los derechos humanos y la democracia como elementos esenciales. En el año 2003, entró en vigor el Acuerdo de Cotonú, firmado entre la Comisión Europea y 77 Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). El artículo 9º del Acuerdo establece que la democratización, el desarrollo y la protección de las libertades fundamentales y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan entre sí, y que el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el estado de derecho, que sustentan la asociación UE-ACP, serán la base de las políticas nacionales e internacionales de las Partes y constituirán los elementos fundamentales del Acuerdo. La “cláusula de derechos humanos”, fue concebida para dar una base positiva al fortalecimiento de la democracia y las libertades fundamentales (Sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la Unión Europea, 2006).

Refiriéndonos a las directrices de la Comisión Europea, adoptadas en diciembre del año 2001, la promoción de la democracia y la asistencia política, son bases esenciales. En ellas, se establecen las condiciones para mantener un diálogo específico de derechos humanos y democracia. Además, la Unión Europea se esfuerza en promover la democratización y el estado de derecho en terceros países, mediante su asistencia externa.

Por su parte, la Unión Interparlamentaria ha expuesto varios documentos sobre democracia y sus planes actuales y futuros para promoverla. La Declaración Universal sobre Democracia, aprobada por los miembros de la Unión en 1997, ha guiado en gran medida su labor para consolidar la democracia. La Unión Interparlamentaria, con miras a modernizar y fortalecer las instituciones, procura promover la democracia mediante distintos programas prácticos de asistencia a los parlamentos. Entre esas actividades, figura la realización de evaluaciones a las necesidades parlamentarias. Varios de sus proyectos se llevan a cabo en cooperación con las Naciones Unidas, y a menudo con el apoyo del PNUD. Muchos de ellos están concebidos para contribuir a los procesos políticos y electorales de los países que han sufrido contiendas civiles y conflictos armados, forman parte de las actividades más importantes y de mayor alcance de la comunidad internacional en lo que respecta a la consolidación de la paz y la democracia.

Democracia, derechos humanos y asistencia electoral es un trinomio que ha sentado sus reales en el derecho internacional. Tal como fue expuesto en los primeros incisos,

la comunidad internacional no puede permanecer indiferente a los contratiempos que la democracia y las libertades fundamentales pudieran enfrentar, hoy existe la obligación y responsabilidad de actuar en favor del respeto a los derechos humanos y la democracia, en cualquier parte del mundo.

Experiencia gratificante en el panorama internacional, la asistencia electoral es muestra clara del avance democrático en el planeta. Cada día es menor el número de Estados que se resisten a debatir su progreso democrático. Constantemente, se incrementan las solicitudes de cooperación electoral circunstancia que denota el compromiso con la pertenencia democrática, considerada necesaria en los acuerdos de integración económica.



CAPÍTULO III

Otras opciones dentro del esquema de Cooperación Electoral Internacional



3.1. Antecedentes, objetivos y declaración de principios del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Durante la década de los años ochenta y principios de los noventa, agotados los acontecimientos internacionales que transformaron radicalmente la composición política del mundo, la humanidad fue testigo de la mayor ola de elecciones multipartidistas en la historia. En algunos casos, se acudía a las urnas por primera vez, en otros, el sufragio efectivo terminaba con un largo periodo de gobierno dictatorial.

Gracias al surgimiento de un nuevo debate sobre la democracia, tema aludido en los incisos previos, la sufrida lucha por el derecho al sufragio ofrece hoy una perspectiva radicalmente nueva. Durante siglos, ajeno al acontecer político de las naciones, el derecho internacional se negaba a participar en la definición de un marco normativo que garantizara el respeto irrestricto a las libertades fundamentales de todos, entre ellas, la libertad de manifestarse políticamente y exigir el ejercicio de las prerrogativas ciudadanas. Actualmente, es responsabilidad de la comunidad internacional velar por la democracia en todos los rincones del planeta.

Efectivamente, uno de los mayores retos para la comunidad internacional en la recta final del siglo XX, fue cómo hacer que la democracia funcione en diferentes contextos y situaciones. Dada la conexión cada vez más estrecha entre democracia y otros asuntos prioritarios como la paz, el desarrollo y los derechos humanos, las prácticas e instituciones democráticas son consideradas como instrumentos efectivos para la prevención de conflictos violentos, la protección de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y el logro del desarrollo social y económico.

Los años que pusieron fin al siglo XX, trajeron al mundo nuevas esperanzas y desafíos en materia de promoción y protección de la democracia. A raíz del desmoronamiento de regímenes autoritarios y la llegada al poder de nuevos gobiernos comprometidos con el sistema democrático en Latinoamérica, Europa del Este, África y Asia, se han celebrado elecciones en países hasta hace poco envueltos en una guerra civil. Desde Mongolia hasta Mozambique parece estar produciéndose una nueva corriente de democratización (IDEA, 2006a).

Aún cuando los avances son incuestionables, muchos sistemas democráticos de nuevo cuño permanecen siendo frágiles, pudiendo fácilmente retornar al autoritarismo. A menudo la presión que impone la economía global incrementa la tensión sobre los gobiernos democráticos, especialmente en aquellos que acaban de surgir tras años de guerra o aislamiento. Incluso, en democracias consolidadas, las nuevas influencias sociales y culturales están forzando a revisar las instituciones representativas tradicionales y renovar el compromiso con los valores democráticos.

Dentro de la tendencia internacional de favorecer la democracia, se creó en el año de 1995 el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), establecido para nutrir, sostener y promover la democracia a nivel mundial. Inspirado en la necesidad de disponer de una organización global e independiente de intereses nacionales específicos, el Instituto busca la perdurabilidad de la democracia, mejorando y consolidando los procesos electorales. Ideado como un foro para la discusión y acción entre individuos y organizaciones comprometidas con la promoción de la democracia, el Instituto pretende ser una respuesta ágil y flexible a los requerimientos para extender el sufragio y la vocación democrática. Apoyado en la asistencia electoral, IDEA busca materializar la cooperación política internacional (IDEA, 2006b).

Inicialmente constituido por 14 Estados, el Instituto es una organización intergubernamental con sede en Estocolmo, Suecia. Concebido en virtud del Acuerdo de Establecimiento del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, su mandato general es promover la democracia sostenible y prestar asistencia para la democratización en todo el mundo, mientras que sus objetivos específicos son:

- Promover y fomentar la democracia sostenible;
- Aumentar la comprensión de las normas, reglas y directrices que se aplican a los procesos democráticos y al pluralismo multipartidario, y promover su aplicación y difusión;
- Fortalecer y apoyar las capacidades nacionales para elaborar una amplia gama de instrumentos democráticos;
- Ofrecer un lugar de reunión para el intercambio de ideas entre los que participan en los procesos electorales, en el contexto de la creación de instituciones democráticas;
- Aumentar los conocimientos y mejorar la enseñanza sobre los procesos electorales democráticos;
- Promover la transparencia y rendición de cuentas, el profesionalismo y la eficiencia en los procesos electorales, dentro del desarrollo democrático.

En el marco de su mandato general, pretendiendo agotar cabalmente los objetivos concretos, el Instituto se organiza actualmente en cuatro grupos de actividades:

- I. Programa de normas y directrices, cuyo objeto es establecer normas sobre prácticas democráticas;
- II. Programa de creación de capacidades, procura desarrollar capacidades democráticas en países o regiones seleccionados;
- III. Programa de investigaciones aplicadas, tiene por objeto establecer una vinculación entre el mundo académico y los especialistas, ofreciendo lugares de reunión así como la posibilidad de realizar actividades de investigación práctica en la esfera de competencia;
- IV. Programa de servicios de información, relacionado con las cuestiones vinculadas a la democracia (IDEA, 2006c).

Todavía al principio de su vida institucional y operativa, en todas sus actividades, IDEA adopta un criterio no prescriptivo de promoción de la democracia y asistencia para la democratización, por tanto, proporciona opciones más que una solución predeterminada. Al tomar sus decisiones sobre qué programas y proyectos lleva a cabo, se guía por la especificidad de sus miembros, considerando los diversos aspectos asociados a las democracias nacionales. Con un mandato específico que no tiene ninguna otra organización, representa una instancia dinámica, creativa y práctica en favor de la perdurabilidad y desarrollo del proceso democrático en un gran número de países.

Para que un proceso democrático perdure, deben resolverse muchas complicaciones, incluyendo consideraciones de tipo práctico y técnico como el funcionamiento del órgano legislativo, la normativa electoral, el papel de los medios de comunicación o los métodos para evaluar si unas elecciones son “libres y limpias”, estimando esas circunstancias, en el mes de junio de 1999, la Junta Directiva adoptó los siguientes principios:

- Desde una perspectiva a largo plazo, el Instituto promueve la construcción y consolidación de instituciones democráticas y el fomento de la cultura democrática.
- Ayuda a desarrollar y difundir reglas y directrices que promuevan la transparencia, responsabilidad, profesionalidad, eficiencia e imparcialidad en la dirección de elecciones.
- Desarrolla redes globales de trabajo en la esfera electoral y organiza seminarios, talleres y cursos de capacitación sobre administración electoral, diseñados para diseminar las mejores prácticas en esta materia.
- Busca fortalecer la capacidad de desarrollar el conjunto total de instrumentos e instituciones necesarias para el gobierno democrático, tanto a nivel local como nacional.
- Facilita el diálogo entre los actores internos y publica evaluaciones sobre las perspectivas para el desarrollo democrático en países específicos.
- Es un foro de intercambio de ideas y experiencias entre académicos, gobernantes, políticos y practicantes ocupados en todos los aspectos del gobierno democrático.
- A través de sus programas de investigación, información y proyección, aspira a incrementar el conocimiento en la búsqueda de la excelencia democrática (IDEA, 2006d).

Según sus Estatutos fundacionales, el Instituto se dedica a una amplia variedad de actividades encaminadas a favorecer la democracia y mejorar la calidad del gobierno democrático, tanto nacional como internacionalmente. Orientado a la perdurabilidad de las estructuras electorales, el planteamiento básico de IDEA incluye el compromiso con: la calidad, consolidando la capacidad y fiabilidad de los administradores electorales; la permanencia, mejorando el profesionalismo, eficiencia y la relación efectividad-coste del proceso electoral.

Característica importante en la tarea del Instituto, es su asociación con otras organizaciones internacionales, ya que en la esfera de la asistencia para la democratización, el proceso se encuentra estrechamente vinculado a la promoción de otras cuestiones de políticas sustantivas como los derechos humanos, la gestión de los conflictos, el desarrollo sostenible, la transparencia, la participación y representatividad. En ese contexto, IDEA ha concertado memorandos de entendimiento o acuerdos de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, la Unión Interparlamentaria, la Comisión Internacional de Juristas, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización para la Unidad Africana, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Unión Europea y, por supuesto, con la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas.

Dada la trascendencia que se asigna a la labor con la sociedad civil, IDEA ha centrado la atención de su programa de trabajo en varios temas fundamentales, destacando la creación de capacidades sustantivas, por esa razón, se han aumentado los intercambios con otras opciones de la asistencia electoral. Si bien el Instituto ha trabajado conjuntamente con las Naciones Unidas, se considera conveniente consolidar y fortalecer los vínculos existentes, por lo cual se insiste en obtener la condición de observador en la Asamblea General.

A menos de diez años de su creación, IDEA se ha convertido en uno de los pilares de la asistencia electoral a nivel internacional. Por la flexibilidad de operación, las condiciones particulares de sus miembros y la dinámica de su programa de trabajo, constituye actualmente una de las mejores alternativas para materializar la cooperación política en favor de la democracia.

3.2. Estructura y miembros del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Basado en un Acuerdo de Establecimiento, el instrumento constitutivo del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, es de naturaleza jurídica *sui generis*. En consecuencia, no le es aplicable *stricto sensu*, ni la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, ni la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organismos Internacionales y entre Organismos Internacionales de 1980, aún cuando los principios aplicables son, en general, los mismos que corresponden a un acuerdo de voluntades entre sujetos del derecho internacional.

Según se establece en el artículo 2º, párrafo primero, inciso a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, se entiende por tratado “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que

sea su denominación particular”. Conforme a esta definición, los tratados comprenderían la participación exclusiva de los Estados, restringiendo el conocido *jus tractati*.

Sin embargo, en el artículo 3º de la propia Convención, se hace referencia a los acuerdos internacionales no comprendidos en ella. Según el precepto, el hecho de que la Convención no se aplique ni a los acuerdos internacionales celebrados entre Estados y otros sujetos de derecho internacional o entre esos otros sujetos de derecho internacional, ni a los acuerdos internacionales no celebrados por escrito, no afectará:

- a) al valor jurídico de tales acuerdos;
- b) a la aplicación a los mismos de cualquiera de las normas enunciadas en la presente Convención a que estuvieren sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de esta Convención;
- c) a la aplicación de la Convención a las relaciones de los Estados entre sí en virtud de acuerdos internacionales en los que fueren asimismo partes otros sujetos de derecho internacional.

Una interpretación gramatical y sistemática de las disposiciones aludidas, permite sostener el incuestionable valor jurídico del instrumento constitutivo de IDEA, pues a pesar de no quedar sometido a la Convención, las obligaciones asumidas por las Partes deben cumplirse, aunado a que los términos del Acuerdo de Establecimiento habrán de ajustarse a las normas imperativas del derecho internacional.

Por cuanto a la Convención de Viena que rige los tratados celebrados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, esta última se refiere sólo a los tratados suscritos por organismos intergubernamentales, es decir, no se aplica a los compromisos adoptados por organismos no gubernamentales, situación que escapa a su ámbito de aplicación, siendo el caso del instrumento constitutivo de IDEA.

De naturaleza jurídica vinculatoria, por apoyarse en el principio *pacta sunt servanda*, el Acuerdo de Establecimiento de IDEA deberá apegarse a las normas del derecho internacional. Por otro lado, refrendando su naturaleza, la incorporación de nuevos miembros, tratándose de Estados, amerita concluir un procedimiento de adhesión con las formalidades debidas. En el supuesto de nuestro país, fue requerida la aprobación del Senado de la República, situación que será puntualizada en el capítulo siguiente.

Acuerdo de voluntades entre sujetos de derecho internacional, el instrumento constitutivo de IDEA es un ejemplo de dinamismo creador, que desborda los cauces y límites tradicionales, combinando acertadamente el esfuerzo de Estados y organismos no gubernamentales. A diferencia de otras organizaciones intergubernamentales, el Instituto deberá obtener fondos mediante contribuciones voluntarias y donativos de gobiernos y otras entidades; publicaciones y demás ingresos de servicios, fundaciones o cuentas bancarias. Conforme al artículo V del

Acuerdo, no se requerirá que las Partes proporcionen apoyo financiero al Instituto, es decir, los Estados no se obligan a pagar cuota o contribución inicial o periódica. En su momento, cuando la situación lo permita, los gobiernos podrán aportar una contribución voluntaria.

Según sus Estatutos, cualquier gobierno u organización intergubernamental puede ser miembro de IDEA. Actualmente, entre los países miembros pueden citarse: Australia, Barbados, Bélgica, Botswana, Canadá, Chile, Costa Rica, Dinamarca, España, Finlandia, India, Mauricio, Namibia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Sudáfrica, Suecia y Uruguay. Además, el Instituto acepta como miembros asociados a organizaciones internacionales no gubernamentales, entre las cuales se encuentran: la Federación Internacional de Periodistas, el Instituto Internacional de la Prensa, Parlamentarios para la Acción Global, el Instituto Interamericano de los Derechos Humanos y Transparencia Internacional. Como ya se destacó, IDEA también coopera estrechamente con Suiza, la Comisión Internacional de Juristas, la Unión Interparlamentaria, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Internacional de la Francofonía (OIF), la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas y la Unión Internacional de Autoridades Locales, teniendo suscritos acuerdos formales con todos ellos (IDEA, 2006e).

Persiguiendo la optimización de recursos, IDEA dispone de una estructura sencilla y ágil, basada en un reducido número de órganos principales y auxiliares, ellos son:

- El Consejo, integrado por todos los miembros, se reúne periódicamente, proporcionando las directrices generales de trabajo del Instituto. Nombra a los miembros de la Junta Directiva.
- La Junta Directiva, compuesta por trece destacadas personalidades, a la cabeza de la cual se encuentra un presidente, supervisa el desarrollo de la política del Instituto y aprueba tanto el programa anual de trabajo como el presupuesto del mismo. Nombra al Secretario General.
- El Secretario General, el cual dirige el Secretariado, es designado por un mandato de cinco años. El actual Secretario General es el Sr. Bengt Sävje-Söderberg (Suecia), elegido en junio de 1999 para un segundo periodo.
- El Secretariado, cuenta actualmente con 60 miembros en su plantilla provenientes de más de 30 países. Está dividido en 4 divisiones funcionales:

Reglas y Directrices
Fortalecimiento de la Democracia
Información
Administración y Finanzas (IDEA, 2006f)

Piedra angular en el trabajo de IDEA es su metodología, sustentada en la permanente retroalimentación. A nueve años de su creación, el Instituto ha logrado consolidarse como organización intergubernamental y llevar a cabo diversos proyectos de apoyo a la democratización mundial. Para consolidar sus actividades, fijar prioridades y establecer un plan de trabajo a largo plazo, puso en práctica las recomendaciones derivadas de la evaluación hecha por los Estados Miembros.

En enero del año 2002, inició una “segunda fase”, concluyendo la etapa de transición.

3.3. Programa para el Fortalecimiento de la Democracia, descripción y análisis

Proceso largo, continuo y complicado, la promoción de la democracia va más allá de la consolidación del proceso electoral. Implica la construcción y fortalecimiento de instituciones y prácticas democráticas. La democratización, relacionada con todos los aspectos de la gobernabilidad democrática, incluyendo el conjunto de relaciones entre el Gobierno y la ciudadanía, representa el desafío de instaurar una verdadera cultura democrática y no simplemente establecer instituciones electorales.

Congruente con lo anterior, el mandato del Instituto está centrado en promover y hacer avanzar la democracia y la perdurabilidad democrática a nivel mundial. Para ello, ha desarrollado el Programa de Fortalecimiento de la Democracia (Capacity Building, CB) que trabaja con base en dos niveles:

- I. El programa opera en cada país, para facilitar el diálogo sobre reforma democrática y ampliar la capacidad de realizarla a través de socios nacionales.
- II. Pone a disposición una serie de modelos conceptuales y análisis comparativos para enriquecer el debate democrático entre los actores políticos de las democracias en transición.

Basado en la experiencia adquirida, considerando que los programas producen efectos colaterales, el Programa para el Fortalecimiento de la Democracia combina cinco funciones:

1. Facilitación del diálogo
2. Realización de evaluaciones de la democracia
3. Difusión de los informes
4. Establecer y/o fortalecer las estructuras nacionales permanentes para la promoción de la democracia
5. Asesoramiento político sobre asistencia estratégica a la democracia

Facilitación del diálogo: es el rasgo más característico e importante del Programa. A través de él, se establece un puente que supere las divisiones que pudieran existir en el espectro político, entre las instituciones estatales, la sociedad civil y el sector privado.

Cuando IDEA inicia actividades en un país, invierte una sustancial cantidad de tiempo en establecer las condiciones de imparcialidad que le permitirán realizar esa función de diálogo. La especial composición del Instituto -integrado por países desarrollados, en desarrollo, organismos intergubernamentales o no gubernamentales-, combinada con los principios que guían su estrategia de promoción de la democracia, le permiten ganarse la confianza de los actores nacionales, requisito previo e imprescindible en ambientes políticamente sensibles o tensos. Este proceso de diálogo nacional produce resultados tangibles, los cuales pueden revestir la forma de informes escritos o seminarios políticos, propicios para comunicar las discusiones y conclusiones a una audiencia más amplia.

Realización de evaluaciones de la democracia: parte del Programa consiste en ayudar a los actores y expertos nacionales a preparar evaluaciones exhaustivas sobre la democratización en sus respectivos países. En los informes alusivos, detallando los resultados de la evaluación, se proporciona una guía para los diseñadores políticos con el fin de identificar los retos del proceso de democratización y el ritmo del desarrollo democrático.

Representando en esencia una reflexión, sobre cómo el país por sí mismo está definiendo su transición al gobierno democrático, los informes de evaluación se consideran un tipo de “mapa de carreteras” de la reforma democrática. En ellos, se pueden encontrar referencias comparativas que permiten identificar el nivel y grado de desarrollo político alcanzado.

Difusión de los informes: considerando los resultados de las evaluaciones sobre la democracia, la difusión de los informes correspondientes, se encamina a guiar las decisiones políticas sobre la reforma democrática y la asistencia electoral.

En el terreno de la cooperación política, el informe de evaluación constituye la base para los socios internacionales, sobre la cual definen la forma de la asistencia a la democracia, determinando si debe ser llevada a cabo por el Instituto o por IDEA en colaboración con Estados Miembros y otras agencias internacionales.

Establecer y/o fortalecer las estructuras nacionales permanentes para la promoción de la democracia: sostener el impulso generado por el proceso de diálogo y la evaluación de la democracia, requiere institucionalizar las recomendaciones concretas recogidas en dicha evaluación, por ende, el Programa anima el desarrollo de puntos estratégicos que hagan avanzar el proceso democratizador. De esta manera, la agenda de reformas democráticas se genera y es ejecutada a nivel nacional.

Consolidar las estructuras nacionales representa una labor inestimable, pues corresponde a las autoridades electorales: supervisar el establecimiento de la agenda de reformas derivada de los informes de evaluación; difundir los informes de evaluación a nivel nacional; promover el debate sobre las recomendaciones; participar en las evaluaciones del proceso de democratización; cooperar y establecer contacto para el avance de la democracia.

Asesoramiento político sobre asistencia estratégica a la democracia: para respaldar la democracia, a las agendas nacionales debe añadirse el valor de la tarea realizada por proveedores internacionales. El know-how ganado en este proceso, genera conocimientos profundos sobre política, mismos que pueden compartirse con los Estados Miembros del Instituto (IDEA, 2006g).

Premisa elemental del Programa, es transferir los logros nacionales en el proceso democratizador. A través del Instituto, se divulgan los éxitos conseguidos en el ámbito nacional. Mediante el asesoramiento político, se comparte a las agendas nacionales la experiencia democrática de otros países, retroalimentando de esa forma el desarrollo y consolidación de la democracia.

Aunado a las funciones del Programa para el Fortalecimiento de la Democracia, IDEA proporciona un lugar de encuentro a los expertos, con el fin de que intercambien ideas y formulen estrategias sobre algunos de los principales retos que enfrenta la democracia. El más importante de estos encuentros, es el Foro de la Democracia que se celebra anualmente. En dicho Foro, los temas van desde la cultura de la democracia a la participación política juvenil, pasando por la conexión entre democracia y pobreza.

Dividido en sesiones plenarias y talleres de trabajo, el Foro realiza discusiones sustantivas sobre temas específicos. Cuidadosamente preparado, cada taller cuenta con la intervención de expertos, organizaciones asociadas y académicos participantes. Por su parte, en la sesión final se destacan las principales discusiones, ideas innovadoras y recomendaciones que hayan surgido durante las sesiones plenarias y los talleres, a la vez que trazará una estrategia de seguimiento para las conclusiones del Foro.

A manera de ejemplo, tomando en cuenta los dramáticos cambios que han tenido lugar con el desarrollo de las nuevas tecnologías en la comunicación informativa, así como su impacto en el comportamiento de las sociedades y del ser humano, en el Foro de la Democracia 2001, se abordó el tema “La Democracia y la Revolución Informativa: Valores, Oportunidades y Amenazas”. En esa ocasión, tal como se acostumbra en cada uno de los encuentros, los objetivos específicos del Foro se definieron de la siguiente manera:

- Debate del potencial de las nuevas tecnologías para reducir o exacerbar las disparidades existentes en sociedades democráticas.

- Examen del potencial para permitir un flujo de información más abierto en países con regímenes autoritarios.
- Perfil de métodos innovadores por los cuales los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones internacionales, están aprovechando las nuevas tecnologías para revitalizar la democracia.
- Desarrollo de recomendaciones e instrumentos para asistir a nuestro público (Estados Miembros, miembros asociados, demócratas) en maximizar el potencial democrático de las nuevas tecnologías.
- Recopilar y difundir el conocimiento sobre las nuevas tecnologías de la información y la democracia, con vistas a proporcionar orientación a nuestro público sobre las elecciones y opciones en relación con su trabajo en democracia.
- Comprender el papel que las comunidades pueden desempeñar en la promoción de la democracia e identificar la manera de alentar dicho papel.
- Identificar, crear y reforzar métodos prácticos a través de los cuales las nuevas tecnologías pueden ayudar a fortalecer la democracia (IDEA, 2006h).

Así como en el año 2001 el Foro se dedicó a la vinculación entre democracia y nuevas tecnologías de la información, también se han planteado otros temas relevantes. Intentando responder a diversos cuestionamientos, IDEA ha organizado talleres de trabajo sobre “Cooperación para la Democracia: Evaluación de la Asistencia a la Democracia”, en diciembre de 1999. Durante el periodo 2000-2001, llevó a cabo un proyecto denominado “Cooperación para la Democracia. Gobierno Democrático y Cooperación Internacional para el Desarrollo”. El objetivo del proyecto fue hacer una revisión sistemática de las prácticas y políticas de los donantes, en el área de la asistencia a la democracia y el apoyo al buen gobierno, examinando las lecciones aprendidas durante una década de asistencia a la democracia y cooperación internacional para el desarrollo.

Considerando la amplitud de las funciones que corresponden al Programa, mediante el proyecto denominado “El Estado de la Democracia”, se ha desarrollado un instrumento metodológico exhaustivo que los ciudadanos de todas las democracias del mundo pueden utilizar, para evaluar el funcionamiento de sus propios sistemas democráticos. Las evaluaciones están dirigidas a elevar la conciencia ciudadana en materia de democracia, provocando la discusión y ayudando a identificar las áreas de reforma en este terreno. El proyecto no establece una clasificación entre países, se centra en los progresos y reveses acaecidos en cada uno de ellos. Esta metodología ha sido probada en ocho países piloto y publicada en forma de manual en el año 2001, junto con un volumen comparativo que analiza las conclusiones de los estudios.

Por otro lado, suponiendo la trascendencia de la participación ciudadana en la consolidación de la democracia, IDEA ha trabajado el Proyecto de Participación Electoral (Voter Turnout) iniciado en 1996. Desde entonces, el Instituto ha publicado dos ediciones de un informe

global sobre esta materia y establecido una página electrónica periódicamente actualizada, con la compilación más exhaustiva sobre asistencia a las urnas, incluyendo resultados electorales de elecciones parlamentarias y presidenciales celebradas desde 1945. El interés por la página electrónica y las publicaciones sobre participación electoral, han demostrado que existe una gran demanda de este tipo de estudios entre académicos, investigadores, estudiantes, practicantes, gobernantes, políticos y sociedad civil. Las investigaciones encaminadas a una tercera edición del informe se iniciaron en el año 2000. En ella se analizan cuestiones de movilización y participación políticas, poniendo énfasis en el registro de electores y presentando estudios de casos y artículos temáticos, basados en experiencias de participación política y registro en diferentes partes del mundo.

Queda claro que no todos los proyectos dirigidos al fortalecimiento de la democracia, están contemplados en el Programa aludido. IDEA ha trabajado documentos diversos, para muestra pueden citarse los manuales sobre “Democracia en la Esfera Local” y “Participación Representativa”, dirigidos a difundir las nuevas prácticas en materia de democracia directa a nivel local. El proyecto examina la participación en el proceso de toma de decisiones en la esfera local y subregional, centrándose en:

- Las estructuras institucionales para aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Los procedimientos para aumentar la implicación ciudadana en la toma de decisiones
- Las sugerencias sobre maneras prácticas de incrementar la participación ciudadana en el nivel de gobierno democrático más cercano a sus necesidades.
- Los métodos para incrementar el conjunto de instrumentos que ayudan a gestionar y procesar las disputas a nivel local.
- Los ejemplos concretos de funcionamiento de procesos de resolución de conflictos, identificando situaciones donde los planteamientos basados en el consenso pueden ser posibles (IDEA, 2006a).

De especial valor para los profesionales, legisladores, donantes de ayuda y gobernantes locales, el texto completo del manual “Democracia en la Esfera Local” hunde sus raíces en el proceso de toma de decisiones a nivel municipal. Estimando que el gobierno local proporciona al ciudadano una oportunidad única para intervenir a nivel básico, y de esa manera dar significado al concepto de democracia, pues las decisiones que afectan más directamente a la vida de las personas, son a menudo tomadas por autoridades locales, en el manual se analiza cómo el sistema de distribución de poderes, propio de las democracias, puede ser consolidado a nivel local. Mediante la puesta a disposición de información práctica y experiencias relevantes, sacadas de ciudades y comunidades de todo el mundo, el proyecto proporciona un menú de opciones que puede ser adaptado por los usuarios a sus necesidades y situaciones específicas.

Según el Acuerdo constitutivo, el mandato general del Instituto es promover la democracia sostenible, en ese sentido, tanto el Programa para el Fortalecimiento de la Democracia, como aquellos proyectos colaterales, tienen un significado particular en los objetivos específicos de IDEA.

3.4 Prácticas y diseño de sistemas electorales en el contexto de la asistencia electoral

Toda nueva democracia debe seleccionar un sistema electoral para elegir a su parlamento y titular del Ejecutivo, esa decisión, a menudo, se realiza accidentalmente, resultado de una inusual combinación de circunstancias. Es raro que los sistemas electorales sean seleccionados después de profundas deliberaciones y, lo es más todavía, que sean diseñados considerando las condiciones históricas y sociales específicas de la nación. Frecuentemente, la decisión es determinada por alguna de las siguientes condicionantes:

- I. Los actores políticos carecen del conocimiento e información básica, de tal manera, la selección entre los distintos sistemas electorales y sus consecuencias, no son advertidas plenamente.
- II. Los actores políticos emplean su conocimiento de los sistemas electorales para promover aquellos diseños que consideren ventajosos, desempeñando el doble papel de juez y parte (IDEA, 2006i).

En cualquier caso, pudiere resultar que las opciones asumidas no sean las mejores para el bienestar político del país a largo plazo, incluso, capaces de provocar consecuencias desastrosas en sus expectativas democráticas. Los cálculos políticos para satisfacer intereses mediáticos, con frecuencia pasan por alto las repercusiones a futuro del sistema electoral, así como el interés general de todo el sistema político.

Si bien difiere significativamente el contexto en el cual las democracias emergentes o establecidas toman decisiones constitucionales, los objetivos a largo plazo, en la mayoría de ellas, son generalmente los mismos: adoptar o crear instituciones suficientemente fuertes para promover democracias estables y, al mismo tiempo, flexibles para reaccionar ante circunstancias cambiantes. Tanto en las democracias emergentes como en las establecidas, el diseño institucional es un proceso evolutivo, razón por la cual se parte de lecciones aprendidas a partir de distintos ejemplos de diseño institucional alrededor del mundo.

Múltiples diseños y reformas constitucionales han tenido lugar en los últimos tiempos, el movimiento mundial hacia la gobernabilidad democrática durante las décadas de los años ochenta y noventa, estimuló una nueva y urgente búsqueda de modelos duraderos de gobiernos representativos, así como una renovada evaluación de los sistemas electorales.

Este proceso, alentado por el extenso reconocimiento al impacto significativo que tiene la elección de instituciones políticas, despertó el interés sobre la “ingeniería electoral” requerida para el acomodo de intereses y la cooperación dentro de una sociedad dividida.

A través de la asistencia electoral, mostrando cómo los sistemas electorales han operado a lo largo del mundo democrático, se espera lograr dos cosas en la provisión de un análisis detallado acerca de las diferentes opciones y consecuencias:

- Ampliar el conocimiento e ilustrar las discusiones públicas y políticas.
- Proporcionar a los diseñadores constitucionales las herramientas necesarias para la toma de decisiones informadas, de esta forma, evitar algunos de los efectos más disfuncionales y desestabilizadores en la selección de sistemas electorales.

Asunto de capital importancia en el diseño del sistema electoral, es la fuerte relación con otros aspectos de las elecciones que son de carácter más administrativo, por ejemplo, la distribución de los sitios o mesas de votación, la postulación de candidatos, el registro de electores, la conducción de las elecciones, entre otros. Es cierto que la parte medular consiste en la conversión de los votos emitidos en escaños ganados por partidos y candidatos, no obstante, es indudable que el diseño de un sistema electoral también afecta otras áreas relacionadas con las leyes electorales, el trazo en los límites de distritos electorales, el empleo de material electoral, el conteo de los votos y otra gama de detalles del proceso electoral.

Cuando se diseña un sistema electoral, el Instituto sugiere comenzar con una lista de criterios que resuma lo que se quiere lograr o evitar. En sentido amplio, lo que se quiere que el gobierno y el parlamento parezcan, ya sea asegurar un parlamento representativo o promover la oposición parlamentaria. Se puede querer impulsar la elección de candidatos independientes y al mismo tiempo promover el crecimiento de partidos políticos fuertes, puede también crearse un sistema que dé a los votantes un amplio margen de elección entre candidatos y partidos. Al formular o reformar un sistema electoral, la clave está en priorizar los criterios más importantes y luego evaluar cuál sistema electoral o combinación de sistemas resulta mejor para los objetivos trazados.

Previsto en su Programa de Trabajo, la actual orientación del Instituto en materia electoral, es la promoción y fortalecimiento de la calidad y perdurabilidad de las estructuras electorales, la administración de elecciones y la observación internacional electoral. En ese sentido, dicho planteamiento incluye el compromiso con:

- La calidad: consolidando la capacidad y fiabilidad de los administradores electorales; y
- La perdurabilidad: mejorando la permanencia, profesionalidad, eficiencia y la relación efectividad-coste del proceso electoral.

En cuanto a la práctica y diseño de sistemas electorales, durante el último año el énfasis ha sido poner a disposición de nuevos públicos el *Manual de Diseño de Sistemas Electorales de Internacional IDEA*, como material académico para seminarios políticos y talleres de trabajo prácticos. Asimismo, en un reciente trabajo sobre *Directrices para la Evaluación de la Legislación Electoral en el Área de la OSCE*, realizado conjuntamente con la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE (ODIHR), se ha contribuido a identificar la necesidad de un trabajo más amplio con relación a la creación de un marco legal aceptable para las elecciones, la resolución de disputas electorales y la disponibilidad de información accesible sobre legislación electoral comparada.

De igual manera, el Instituto ha puesto a disposición de los interesados un estudio sobre diferentes sistemas de resolución de disputas electorales. En el examen de las materias relacionadas con la estructura de los Organismos Electorales (EMBs), elaborado en el otoño del 2001, las áreas sometidas al análisis son:

- Estructuras legales y constitucionales
- Funciones de los organismos electorales
- Financiación de los organismos electorales
- Responsabilidad de los organismos electorales
- Perdurabilidad de los organismos electorales

Como en cualquier profesión, aquellos que dirigen, administran y gestionan elecciones también necesitan un conjunto de reglas estandarizadas que regulen su conducta. *El Código de Conducta para la Administración Ética y Profesional de Elecciones*, auspiciado por el Instituto, pone de relieve la independencia, transparencia, precisión y orientación al servicio que deben guiar el trabajo de los administradores electorales. Por otra parte, en colaboración con la Comisión Electoral australiana, IDEA impulsa un ambicioso proyecto de desarrollo que será usado para la formación profesional de los administradores electorales. Un plan piloto, financiado por AusAID, está siendo puesto a prueba en Timor Oriental.

Recientemente, IDEA ha publicado documentación sobre el uso de sistemas geográficos de información para la delimitación de distritos electorales. Considerando que en el diseño de sistemas electorales, la cuestión operativa cobra enorme significado, el Instituto no descuida desarrollar los aspectos vinculados con el proceso electoral, entre ellos, lo concerniente a la delimitación de distritos y secciones electorales.

Pasando a otro terreno, una de las piedras angulares del mandato de Internacional IDEA, es la de proporcionar a los administradores electorales la oportunidad de reunirse y compartir ideas y experiencias. A través de este proyecto, se apoya la creación de un grupo de trabajo de organismos electorales (EMBs) de los Estados Miembros, proporcionándoles información sobre tecnología electoral y respondiendo a sus solicitudes en materia de elecciones. En estos encuentros, se reúnen administradores electorales de diversos países junto con practicantes

y asesores de organizaciones internacionales. Estas reuniones, son una parte integral de los esfuerzos del Instituto para organizar una comunidad de profesionales electorales. Por citar un caso, en abril de 1991 se creó la Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático (PEDD) que incluye, entre otros, a Elections Canada, International IDEA y el Instituto Federal Electoral de México. International IDEA se hizo cargo de las responsabilidades de secretariado del PEDD en mayo del año 2000 (IDEA, 2006i).

Si bien se podría pensar que en el diseño de un sistema electoral, en esencia se revisa el mecanismo de conversión de los votos emitidos en escaños ganados por partidos y candidatos, lo cierto es que la vinculación entre el acto de elegir y la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes, compromete aspectos diversos. De hecho, los tipos de elecciones se definen con base en cuatro relaciones: la relación con el ámbito que involucra las elecciones, con el órgano representativo, con el tiempo de realización y, por supuesto, con el sistema político.

Ante el panorama descrito, estimando que el diseño de un sistema electoral puede propiciar elecciones competitivas, semicompetitivas o no-competitivas, además de relacionarse con las cuestiones operativas y de administración electoral, en el contexto de la asistencia a la democracia, el Instituto pretende propiciar un respaldo técnico de gran magnitud. Precisamente por ello, en el *Manual de Diseño de Sistemas Electorales*, se realiza un estudio exhaustivo sobre las circunstancias fundamentales que deben tenerse en cuenta para asegurar la perdurabilidad de las estructuras electorales.

3.5. Democracia y conflictos, opciones para la negociación ante la exigencia de la autodeterminación

A la hora de definir la forma de Estado, el artículo 40 de la Constitución Política alude a su carácter “democrático”. Se trata pues de un enunciado constitucionalmente formalizado, lo que significa que no sólo tiene relevancia para el derecho, sino que “es” derecho positivo, como lo es todo precepto constitucional. En ese sentido, el término “democracia” adquiere un indiscutible significado jurídico.

Hacer la referencia anterior, obedece a la necesidad de ubicarnos en el proceso de construcción democrática. Si bien es cierto que existe progreso en el desarrollo democrático, también lo es que estos avances pudieran sufrir un revés. Acontecimientos como los ocurridos en Venezuela y Perú, motivan preocupación en cuanto a la consolidación de la democracia en Latinoamérica, pues ha crecido el desaliento ciudadano cuestionando la vocación democrática de esos regímenes.

Debilidad por una parte y descrédito por la otra, parecen ser características de ciertas instituciones democráticas en la región. El papel marcadamente reducido de los actores políticos y el virtual colapso de la democracia en algunos países, son causa de enorme preocupación, pues el cinismo está creciendo en naciones donde las promesas de democracia todavía deben producir mejoras tangibles en la vida ordinaria de los ciudadanos.

A corto plazo, la principal causa de preocupación no es la supervivencia de la democracia, sino el rendimiento de las instituciones democráticas y la calidad de gobierno en la región. En una gran parte de los países latinoamericanos, las instituciones democráticas vitales no están funcionando bien. De manera continua, los sondeos de opinión muestran el desencanto de la mayoría de los ciudadanos con sus instituciones democráticas.

Consciente de ello, IDEA lleva a cabo un proyecto de investigación para evaluar la evolución general de Latinoamérica en términos electorales, sociales y económicos, años después de que la democratización iniciara su expansión en la región. Del mismo modo, también se ocupa del manejo de conflictos y su impacto en la vida democrática de los Estados tanto de esta región y de otras zonas geográficas (IDEA, 2006j).

Por lo que respecta a la relación democracia y conflictos violentos, actualmente se encuentra en fase de planificación y orientación estratégica el *Programa de Manejo de Conflictos*. En dicho proyecto, sus integrantes se encuentran más concentrados en el desarrollo de una estrategia general que en operaciones específicas. La base para el desarrollo estratégico del Programa es el *Modelo de Manejo Democrático de Conflictos*, en el que se establece el tono y la orientación que la aportación de IDEA puede representar en esta materia. En el Modelo, esencialmente se hace un planteamiento de manejo de conflictos basado en diversos principios básicos de la democracia.

Conforme al programa de trabajo, se proporciona asistencia a los especialistas en democratización, tanto dentro como fuera de International IDEA, en la forma de:

- Manuales
- Programas de estudio
- Inventarios
- Asesoramiento
- Seminarios
- Talleres de capacitación

Dentro de ese marco de trabajo, también se ofrece contribución al diseño y puesta en marcha de procesos específicos de democratización, de manera que se vean enriquecidos mediante la inclusión de un elemento para el efectivo manejo de conflictos, como parte del proceso de perdurabilidad democrática en conjunto.

Bajo la perspectiva de IDEA, se está diseñando un manual para informar, asesorar y equipar a los practicantes que se enfrentan al enorme reto que supone reconstruir las relaciones en diversos contextos postviolentos. Asimismo, un programa de seminarios consultivos, informativos y de capacitación está también en desarrollo, organizados en lugares con una especial necesidad de apoyo para el más doloroso pero inevitable componente de la transición a una sociedad justa y equitativa.

En 1998, bajo el título *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, fue publicado por IDEA un manual en torno a las instituciones democráticas y la resolución de conflictos. Una versión latinoamericana, traducida al español, puesta al día y regionalizada fue lanzada en el verano del 2001. *Democracia y Conflictos Profundamente Arraigados. Opciones para la Negociación*, constituye uno de los esfuerzos realizados por el Instituto para consolidar el progreso democrático en aquellas regiones convulsionadas por acontecimientos violentos.

Entre los trabajos de IDEA relacionados con la democracia y el manejo de conflictos, se destaca el análisis sobre cuatro aspectos sobresalientes de lo que está ocurriendo con la gobernabilidad:

- I. Erosión de la autoridad. La vitalidad de la democracia se ha puesto en duda, debido a la disminución de la confianza ciudadana respecto a las instituciones de gobierno. La falta de credibilidad en los gobernantes, provoca automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, propiciando un círculo vicioso que puede definirse como la espiral de la ingobernabilidad.
- II. Sobrecarga del gobierno. La disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales, provoca un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones políticas, lo que determina una parálisis por sobrecarga de demandas.
- III. Intensificación de la competencia política. El excesivo protagonismo y confrontación entre los actores políticos, puede propiciar la despolitización de la sociedad capaz de traducirse en pasividad política, con el consecuente deterioro en los niveles de participación ciudadana.
- IV. Incremento del provincialismo nacionalista en la política exterior. Situación propicia para ceder a las presiones ejercidas por la sociedad respecto de sus necesidades internas, por encima de su inserción con el exterior (IDEA, 2006k).

Tal como acontece en otros proyectos, el *Manejo Democrático de Conflictos* constituye un programa integral del Instituto. Con el fin de abordar con mejores expectativas la reconstrucción de las relaciones en diversos contextos postviolentos, IDEA ofrece un enfoque sumamente amplio sobre el manejo de conflictos y el proceso democrático. Premisa fundamental en la propuesta del Instituto, es que la concertación y salida negociada son la mejor opción para dar respuesta a la confrontación, sin dañar en exceso el espíritu de reconciliación nacional.

A diferencia de la Organización de las Naciones Unidas, IDEA no asume, en ningún caso, la responsabilidad de organizar y manejar un proceso electoral, modalidad de la asistencia electoral utilizada ocasionalmente en situaciones especiales posteriores a los conflictos bélicos. En el marco de las Naciones Unidas, cuando se recibe el mandato de organizar y manejar una elección o referéndum, la Organización asume el papel de autoridad que, en circunstancias normales, desempeñan las autoridades electorales nacionales. Por su parte, International IDEA se concreta a plantear estrategias y mecanismos que pueden emplear los responsables de conseguir la restauración o implantación de la democracia una vez superadas las situaciones de conflicto.

Dada las condiciones propias del Instituto, cuya estructura es infinitamente menor a la de Naciones Unidas, por lo que hace al manejo de conflictos, IDEA puede integrar un equipo de expertos en procesos de reconciliación, respondiendo de manera inmediata y flexible en el momento que las circunstancias así lo requieran. En realidad, su propuesta básica se concentra en la elaboración y difusión de materiales como los programas y manuales ya referidos.

3.6. Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) y su ubicación en el contexto de la cooperación electoral

Como consecuencia de la difusión que el modelo democrático ha tenido en el mundo, resultado del paso de sistemas autoritarios hacia regímenes democráticos, se despertó el interés por sistematizar la asistencia y cooperación internacional en favor de la democracia. Esa oleada democratizadora, que a la larga implica la terminación de los gobiernos militares o autoritarios, dio impulso a la constitución de organismos especializados en temas electorales, ya sean o no gubernamentales.

Considerada la mejor forma de gobierno, sencillamente porque implica directa o indirectamente a todos los ciudadanos en el mecanismo de toma de decisiones colectivas, la democracia propicia la posibilidad de que a través del voto, los electores orienten el sentido de las políticas públicas. Al menos desde una perspectiva ideal, en las democracias la mayoría toma el poder de decisión, haciendo presuponer que tales decisiones están orientadas a beneficiar a las mayorías, de manera mucho más clara (Córdova, 2006: 155).

Precisamente, en aras de buscar soluciones a los problemas de la democracia, intentando su consolidación en cualquier región del mundo, se han justificado los organismos internacionales cuyo propósito es impulsar diversos modos de asistencia en pro de proyectos democráticos. Desde 1987 fue fundada la Internacional Foundation for Elections Systems (IFES), que ha trabajado bajo esquemas de asistencia electoral y desarrollo democrático en más de 100 países.

Teniendo como principal objetivo la construcción de sociedades democráticas, IFES, cuya sede principal se encuentra en Washington, Estados Unidos, es una organización internacional sin fines de lucro, apoyada en donativos provenientes de particulares, corporaciones, fundaciones y otras instancias. Respalda en un personal verdaderamente globalizado, con 150 profesionales, originarios de 25 países, brinda asistencia técnica en áreas como planificación y administración de las elecciones, desarrollo de leyes electorales, fortalecimiento del sistema de partidos, derechos humanos, educación cívica y participación ciudadana. De igual manera, entre sus áreas de especialización, se encuentra el estado de derecho y anticorrupción (IFES, 2006a).

Siendo de distinta naturaleza jurídica a los organismos de cooperación electoral que se han analizado, la filosofía de IFES parte de algunos principios fundamentales, orientados de manera particular al desarrollo de sociedades democráticas:

Primero. El cambio democrático genuino y duradero comienza en el país. Aunque se puede proporcionar apoyo y conocimiento especializado a funcionarios y ciudadanos, el ímpetu para el cambio recae sobre los ciudadanos y sus gobiernos.

Segundo. No existe un proyecto único para la democracia. La democracia se desarrolla en respuesta a la naturaleza y eventos locales.

Tercero. Para que la democracia se arraigue y prospere, una sociedad debe poseer elecciones libres y justas, una sociedad civil informada y comprometida, un estado de derecho y servidores públicos responsables ante la ciudadanía (IFES, 2006b).

Atendiendo sus objetivos y principios rectores, IFES pretende ofrecer soluciones a los problemas de la democracia, considerando en todo momento el contexto local. De tal suerte, cada equipo de proyectos se asocia con expertos locales, ya sea en el desarrollo de un programa de educación cívica o el establecimiento de una nueva autoridad electoral independiente, como en el caso de Irak. De una u otra manera, para suministrar el conocimiento que se ajuste a los requerimientos del país, los profesionales de IFES trabajan estrechamente con redes locales, procurando que sean sustentables a largo plazo.

Con cierto liderazgo en la administración y gestión de elecciones, la cartera de IFES incluye programas de asistencia técnica en el establecimiento de la democracia en sociedades post-conflicto, en transición y sociedades democráticas en desarrollo. Desde el estado de derecho hasta la sociedad civil, IFES tiene un desempeño comprobado en soluciones democráticas, favoreciendo en todo momento la participación política, como elemento vital de una democracia fuerte y activa.

Socios Fundadores: habiendo adoptado el carácter de una organización internacional, IFES incorpora el esfuerzo y respaldo de muy diversas instancias, ya sean gobiernos

nacionales, estatales o municipales, instituciones financieras internacionales y otras organizaciones sin fines de lucro. Entre quienes participan con donativos y otra clase de apoyos se encuentran:

- Banco Interamericano de Desarrollo
- Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Organización Internacional para la Migración
- Organización de Estados Americanos
- Consejo Británico
- Instituto para la Democracia Multipartidista de Holanda
- Fundación para el Desarrollo
- Agencia para el Desarrollo Internacional (E.U.)
- Departamento de Educación (E.U.)
- Comisión Electoral de Puerto Rico
- Elections Canada
- Real Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia

De muy diversa índole, el apoyo ofrecido por los gobiernos e instituciones vinculadas a IFES, puede consistir en donativos económicos y materiales, como también aquellos que resulten indispensables según la naturaleza y magnitud de los programas instrumentados.

Áreas de Especialización: distribuido su trabajo en diversas áreas, la versatilidad es una de las características más significativas de IFES. Entre los programas implementados, todos ellos vinculados al desarrollo democrático, lo mismo atiende cuestiones relacionadas con los procesos electorales; la participación política; búsqueda de metas sociales, económicas y culturales; acceso más amplio a la justicia y mejoramiento de la estabilidad política.

En el terreno electoral, estimando que las elecciones abiertas y competitivas son el fundamento de una democracia funcional, IFES proporciona una amplia asistencia a gobiernos, partidos políticos y organizaciones civiles, tanto en la planificación y administración de elecciones, como el desarrollo de leyes electorales y partidos políticos. La organización impulsa vastos programas de educación cívica al votante (IFES, 2006c).

Considerada prioritaria la región de América Latina y el Caribe, IFES ha instrumentado diversos proyectos en más de 20 naciones de la zona. Desde 1989, participa en iniciativas que incluyen:

- Asistencia técnica a instituciones electorales
- Educación cívica y participación social
- Establecimiento y apoyo a registros de electores
- Misiones de observación electoral (IFES, 2006d)

Comprometidos con la promoción de acciones gubernamentales apropiadas para fomentar el diálogo con los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, los programas de IFES están enfocados a desarrollar capacidades de los funcionarios públicos, privilegiando el profesionalismo e independencia de los mismos. En ese ámbito, está instrumentando una iniciativa global que promueva la transparencia, control y ejecución en las finanzas destinadas a fines políticos.

Elemento esencial de la democracia, la cultura de la legalidad contribuye al fortalecimiento de las instituciones nacionales. En cuanto a los programas de estado de derecho y anticorrupción, IFES pretende incentivar la participación ciudadana en la búsqueda de un mejor cumplimiento de la ley y acceso más amplio a la justicia. Del mismo modo, insiste en la transparencia y responsabilidad necesaria para crear un ambiente político y legal que permita arraigar una cultura del estado de derecho. Sobre este particular, IFES ha lanzado en Medio Oriente un programa regional enfocado a promover la gobernabilidad. En Yemen, durante los años 2004-2005, trabajó con las partes interesadas en una iniciativa para reformar la legislación electoral. Después de establecer un diálogo con los participantes, se logró el acuerdo respecto a la necesidad de planificar cómo reformar la ley.

Dada la complejidad que el cambio político representa, IFES ha desarrollado una serie de programas que incluyen diversas áreas de especialización en soluciones democráticas. Mediante el Centro para Gobiernos de Transición Post-conflictos, se instrumentan estrategias que mejoran la estabilidad política en situaciones que amenazan los avances democráticos, en tal sentido, la organización ofrece:

- Soluciones a disputas electorales y estado de derecho
- Planificación de seguridad electoral y manejo de conflictos
- Asesoría en procesos electorales conflictivos o post-conflictos
- Programas de desmovilización, reintegración y proceso político
- Desarrollo de sistemas de representación y delimitación (IFES, 2006b)

Igualmente, IFES dedica parte significativa de su esfuerzo a la investigación aplicada a la democracia y las elecciones. Trabaja en aumentar el conocimiento y enriquecer la programación en el campo del ejercicio del gobierno. A través del Centro F. Clifton White, instrumenta un ambicioso proyecto de investigación, donde incorpora las más avanzadas teorías sobre el desarrollo de la democracia. Cuenta con una biblioteca que incluye alrededor de 6,500 artículos impresos y electrónicos relacionados con el desarrollo democrático contemporáneo.

Promover la participación y reforzar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de movilizar efectivamente a los ciudadanos, ha sido objetivo permanente en los programas de IFES. Mediante la combinación de estrategias, se insiste en desarrollar una educación cívica comprometida con la legalidad y la democracia. Desde el año 2000,

IFES ha ejecutado un programa de educación cívica para jóvenes, el cual promueve el interés estudiantil en el gobierno y participación política. Se han formado comités de acción estudiantil, donde se promueve la vinculación de la comunidad educativa con los problemas comunitarios.

Siendo un eslabón más en el esquema de cooperación y asistencia electoral, IFES mantiene estrecho contacto con la Organización de las Naciones Unidas y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Como parte de los esfuerzos para coordinar el trabajo de organizaciones interesadas en prestar asistencia o apoyos electorales, IFES participa en programas conjuntos auspiciados por diversas instancias internacionales. En marzo y abril de 1997, IFES proporcionó a la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslovenia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES), los servicios de expertos suplementarios en educación cívica, capacitación y análisis de sistemas de información.

Considerando que las aportaciones de cada organización permiten ofrecer una mejor asistencia, IFES suscribió con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, un acuerdo para llevar a cabo un estudio sobre la administración y costo de las elecciones. La finalidad del proyecto, consiste en reunir y facilitar información práctica sobre la organización y realización de elecciones, para ser consultada por los administradores electorales en todo el mundo. Importante componente del mismo, es la producción de una enciclopedia completa y de fácil uso, relativa a la gestión electoral, donde se comprenden temas como: marco legislativo, delimitación de jurisdicciones, registro de votantes, recuento de votos y reglamentación de los partidos y candidatos. Dichos temas son complementados con un resumen de las “prácticas óptimas” y un examen de marcos o procedimientos alternativos que podrían utilizarse o adaptarse en otros países.

En otros terrenos, junto con la División de Asistencia Electoral y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, IFES ha proporcionado fondos encaminados a la realización de diversos estudios. En el año de 1996, financió el proyecto “Participación de los refugiados y los desplazados internos en las próximas elecciones de Liberia”. Tal estudio, preparado por el Grupo de Políticas sobre Refugiados y el Centro para el Análisis de Políticas y la Investigación de las cuestiones de Refugiados, con sede en Washington, D.C., persiguió dos finalidades: a) reconocer y analizar las dificultades existentes para la participación de refugiados y desplazados internos en las potenciales elecciones de Liberia y b) determinar y comparar los casos de éxito o fracaso en los esfuerzos por lograr la participación de refugiados y desplazados internos (Naciones Unidas, Informe, 1997a).

De modo permanente, IFES interviene en proyectos de colaboración donde participan el PNUD, IDEA y la División de Asistencia Electoral. Dirigidos a consolidar el avance democrático, dentro de la esfera de su competencia, los esfuerzos de cada institución u organismo se combinan con el propósito de hacer realidad una asistencia electoral eficaz.

Convertida en una opción más en el esquema de cooperación electoral internacional, IFES representa una alternativa ágil. El hecho de contar con un cuerpo de profesionales en la materia, provenientes de distintos países, así como la posibilidad de ofrecer financiamiento a diversos proyectos, hacen de la Fundación un foro de gran significado para los programas de apoyo en el terreno de los sistemas electorales. Ya sea de manera directa o complementaria, IFES constituye un esfuerzo adicional significativo en el ámbito de la asistencia electoral internacional.



CAPÍTULO IV

México ante la Asistencia Electoral Internacional



4.1. Postura nacional frente a los instrumentos internacionales en materia política

Durante décadas un partido monopolizó en México el acceso a los cargos de elección y a los puestos administrativos, tanto en el gobierno federal, como en los Estados y municipios. Por mucho tiempo, el régimen político de nuestro país fue identificado por el autoritarismo caracterizado por dos cuestiones centrales: la hegemonía de un partido político y la concentración del poder en la presidencia de la República.

Como líder de facto del partido hegemónico, el ejecutivo federal conservó el control de los órganos constitucionales involucrados en el proceso de formulación de políticas públicas. Aún cuando la Constitución establece la separación de los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno federal, en la práctica había una subordinación del Congreso a las iniciativas del presidente de la República. En consecuencia, el Ejecutivo tenía una posición dominante en la definición del rumbo político.

Sin estar previsto en nuestro marco constitucional, se ejerció en México un régimen presidencialista, práctica que prevalece cuando el Ejecutivo asume un papel dominante sobre los otros poderes, particularmente el legislativo. Por décadas, el presidencialismo fue un fenómeno regular en la política mexicana, cuyo origen se encuentra en factores metaconstitucionales que hicieron posible la subordinación del Congreso a la iniciativa presidencial.

Siguiendo el “modelo europeo”, en el México autoritario del partido hegemónico la administración electoral involucraba a la Secretaría de Gobernación en la organización de las elecciones federales. Formalmente, la administración electoral estaba sujeta a la conducción y supervisión por parte de las Cámaras legislativas y los partidos políticos, representados en la Comisión Federal Electoral, pero en los hechos, la Comisión fue una instancia controlada por el gobierno, una fachada institucional más del partido de Estado (Schedler, 2001: 57).

Bajo las relatadas condiciones, sólo por citar las más relevantes, el espacio para la democracia era sumamente reducido. Aunado a la existencia de un partido hegemónico, el vigoroso presidencialismo y la ausencia de transparencia en la contienda electoral, minaban las expectativas de los partidos de oposición, propiciando una desigual contienda electoral. Por aquel entonces, en nuestro país se experimentaba una evidente ausencia de vocación democrática.

Con el paso de los años, gracias a la incesante lucha de la oposición y a la apertura del partido hegemónico, los espacios para la democracia aumentaron. Hoy en día, tras la instrumentación de significativas reformas electorales y políticas, se vive en México dentro de un régimen democrático. Recientemente, el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación calificó como “verdaderamente ejemplar” la legislación electoral mexicana,

sin dejar de reconocer la necesidad de mantenerla en constante actualización para que los comicios del 2006 sean más transparentes.

Debido al avance democrático, nuestro país ha modificado su posición frente a los instrumentos jurídicos internacionales en materia política. Tal como fue indicado en el primer capítulo, cuando un régimen no brinda espacios a la democracia es poco receptivo de compromisos jurídicos que signifiquen la posibilidad de cuestionamientos y señalamientos externos, situación latente en México durante varios años.

Exponer la postura de los gobiernos frente a los instrumentos jurídicos internacionales vinculados con la democracia, obliga a plantear de inicio el desarrollo de la protección internacional a los derechos humanos y las libertades fundamentales, en función del nexo que existe entre un régimen democrático y la salvaguarda de los derechos político-electorales del ciudadano.

Efectivamente, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, la protección internacional de los derechos políticos se hizo realidad. En el artículo 21 se destaca que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”. De acuerdo con el precepto, “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Sentando las bases del resguardo jurídico internacional a los derechos políticos, la Declaración, de evidente inclinación hacia la democracia representativa, reconoce la trascendencia del sufragio como instrumento para la expresión popular.

Algunos años más tarde, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante la resolución A/RES/2200 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966, se da carácter vinculatorio a las obligaciones adquiridas por los Estados Partes, en torno a garantizar el respeto de los derechos políticos. En su artículo 25 prescribe, “Todos los ciudadanos gozarán, sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Haciendo mención del voto pasivo, en el Pacto se agrega el derecho a ser elegido, como el mecanismo idóneo para acceder a los cargos de representación. Con precisión, se insiste en la equidad de género, destacando que el acceso a las funciones públicas se realizará en condiciones generales de igualdad.

Apartándonos un poco de los instrumentos de alcance universal, bien pueden abordarse aquellos de aplicación regional. Tal es el caso de la Carta Democrática Interamericana, aprobada en un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Lima, Perú.

Dirigida a destacar como elemento esencial de la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, en diversos artículos del documento, se hace alusión a la importancia de las elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal. Íntimamente vinculada con la protección de los derechos políticos, en el artículo 7 se dispone “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

Siendo un eslabón más de la cadena protectora a los derechos humanos y la promoción de la democracia, en la Carta Democrática la salvaguarda de las prerrogativas políticas es el punto medular.

Otro instrumento regional que merece señalarse es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también denominada “Pacto de San José de Costa Rica”. Firmada el 22 de noviembre de 1969, en su contenido se insiste sobre el carácter fundamental de los derechos políticos. Haciendo referencia a las restricciones que pueden imponerse en disposiciones reglamentarias, la Convención establece que el ejercicio de las prerrogativas políticas no es ilimitado.

Mientras el propósito de los instrumentos internacionales se reducía a establecer un marco jurídico de protección a los derechos políticos, la postura mexicana no cuestionaba el alcance de tales compromisos, sin embargo, otra era la historia si el convenio, pacto o declaración, comprometía la observación de los procesos electorales, pues en la medida que la democracia en México brillaba por su ausencia, la postura de nuestro país apostaba a no ratificar aquellos instrumentos que, como el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, hacen mención a verificar el cumplimiento de las prerrogativas políticas del ciudadano.

Debido a la transformación política de México, gracias al avance de la democracia, se ha modificado nuestra posición respecto a los instrumentos jurídicos internacionales que comprometen la cooperación política y asistencia electoral. Es cierto que hace algunos años, existía resistencia para admitir la presencia de visores internacionales en nuestro territorio, autorizados para opinar sobre el proceso electoral. En la actualidad, México participa activamente en los esquemas de cooperación política, pues ha desaparecido la sospecha de ser cuestionado por la ausencia de democracia.

Miembro originario de la Organización de Naciones Unidas, a lo largo de casi sesenta años, nuestro país se ha caracterizado por el respaldo sistemático a la gestión del organismo. En cuanto a la actividad vinculada con la asistencia electoral, al inicio de esta misión se mostró cierto tipo de reserva, la incertidumbre por la escasa vocación democrática, provocaba que el gobierno mexicano mostrara poco apego a los compromisos relacionados con la cooperación política.

Una vez que la democracia se ha instaurado, la postura de nuestro país respalda el esfuerzo de organismos internacionales en pro de la asistencia electoral. Dentro del esquema de Naciones Unidas, México apoya la labor del Departamento de Asuntos Políticos y la División de Asistencia Electoral. Recientemente, tras la participación de mexicanos en la capacitación de autoridades electorales de Iraq, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo manifestó su beneplácito y reconoció la aportación del Instituto Federal Electoral (IFE). El PNUD señaló que en materia de organización electoral, el IFE encabeza la tarea de Naciones Unidas. A través de la División de Asistencia Electoral, la participación del IFE se enmarca en la relación de colaboración sostenida por las autoridades mexicanas durante la última década.

Pasando al terreno regional, México colabora arduamente con la Organización de Estados Americanos. De acuerdo con la Cancillería mexicana, desde 1993 nuestro país ha participado en 34 misiones de asistencia técnica electoral, de ellas 15 se han verificado en América, situación que revela el respaldo a la Unidad para la Promoción de la Democracia dependiente de la OEA.

Aprobado por unanimidad, el Senado de la República simpatiza con la adhesión de México al Acuerdo de Establecimiento del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Convertido en el vigésimo miembro de esa organización, tal carácter supone el compromiso de desarrollar un amplio rango de instrumentos que refuercen nuestras instituciones, así como la capacidad de la sociedad civil para participar en los procesos democráticos (Senado de la República, 2002).

Participante decidido del proceso de integración económica, México fue el país que mayor número de acuerdos comerciales suscribió durante la década de los años noventa. En más de uno se incorporó la cláusula de pertenencia democrática, mediante la cual los Estados Partes se obligan a promover el avance de la democracia, dando la mayor transparencia posible a la contienda electoral.

Resulta común que hoy se hable de cooperación política y asistencia electoral, lejos quedaron aquellos años en que por falta de vocación democrática, nuestro país rehuía de los compromisos internacionales que le hicieran mención. Afortunadamente, la democracia avanza hacia su consolidación en el país, situación que permite participar en los esquemas internacionales de promoción y cooperación electoral. En la actualidad, México está reconocido como el país latinoamericano que más participa de la asistencia electoral internacional.

4.2. La política internacional del Instituto Federal Electoral y el proceso democratizador

Concebido como un apoyo fundamental para el efectivo cumplimiento de los objetivos que la Constitución Política y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) le confieren, a partir de 1993 el Instituto Federal Electoral desarrolla un esfuerzo sistemático de acercamiento, vinculación y colaboración con distintas instituciones y organismos de la comunidad internacional interesados o especializados en asuntos electorales.

Desde su inicio, este esfuerzo se concentró en el despliegue de diversas actividades de información, promoción y atención a consultas provenientes del exterior, relativas al proceso de reforma y actualización del régimen electoral mexicano, más específicamente en lo que se refiere a la naturaleza, atribuciones, organización, funcionamiento y programas sustantivos emprendidos por el IFE.

Aún cuando en el texto del COFIPE no se hace mención expresa a la actividad internacional del Instituto, debe mencionarse que en el artículo 69, relativo a sus fines, en el inciso a, se alude al de contribuir al desarrollo de la vida democrática, precepto que si bien es cierto se mueve en el contexto doméstico, también lo es que sirve de referencia para la contribución que se realiza con organismos internacionales en ese sentido. Asimismo, en el artículo 82, concerniente a las atribuciones del Consejo General, el párrafo 2 considera la posibilidad de invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de los procesos electorales federales y su desarrollo en cualquiera de las etapas.

Creado en 1990, gracias a su permanente reclamo de autonomía, el Instituto Federal Electoral ha conseguido ser reconocido internacionalmente, esto le ha permitido establecer y consolidar una amplia red de vínculos interinstitucionales, así como integrarse o participar en importantes foros e instancias de intercambio, cooperación y asistencia técnica a nivel mundial. De hecho, el nuevo perfil y presencia internacional del IFE se demuestran con su ingreso a la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en julio de 1996, así como la suscripción y desarrollo de diversos proyectos de cooperación técnica con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

A diferencia de los partidos políticos nacionales, el Instituto Federal Electoral goza de alto grado de credibilidad, situación reflejada en la adopción de acuerdos de cooperación con importantes organismos promotores de la democracia y los derechos humanos en el mundo. En este contexto, el IFE ha suscrito convenios con la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y con las autoridades electorales de Canadá, Colombia y España. Cabe hacer mención que la participación del IFE, junto con sus contrapartes de

los Estados Unidos de América y Canadá, ha copatrocinado cuatro conferencias sobre sistemas electorales realizadas hasta la fecha.

Desde 1993, congruente con las profundas transformaciones que han experimentado las normas, instituciones y procedimientos electorales, el IFE ha desplegado acciones sistemáticas de acercamiento, vinculación y cooperación con una amplia gama de organismos e instituciones de la comunidad internacional, especializados o interesados en temas político-electorales. Eje rector de la actividad internacional del IFE, es contribuir a la promoción, proyección y acreditación de los logros conseguidos por el régimen electoral mexicano. En particular, difundir la organización, políticas y programas sustantivos de la propia institución, entre amplias audiencias de la comunidad internacional (IFE, 2006a).

Si bien inicialmente los esfuerzos se concentraron en iniciativas de acercamiento y promoción institucional, mediante la preparación y distribución de materiales informativos y la atención a delegaciones del extranjero, interesadas en el conocimiento o estudio del régimen electoral mexicano, el nivel de desarrollo alcanzado por la institución, en términos comparativos internacionales, pronto le permitió involucrarse y participar de manera más activa en un amplio circuito de procesos de cooperación y asistencia técnica a nivel bilateral, regional, continental e internacional.

Una primera línea estratégica de acción internacional desplegada por el IFE, que a la fecha se conserva como una de sus vertientes fundamentales, es la acreditación y promoción institucional, mediante un proceso de comunicación permanente con organismos y dependencias del extranjero, especializadas en temas político-electorales. Por medio de la elaboración y distribución de diversos documentos y materiales informativos, en los cuales se alude a los cambios e innovaciones en el régimen electoral mexicano y programas o actividades sustantivas del Instituto, se busca su acreditación, pues contar con un mínimo de reconocimiento internacional es premisa básica para participar en esquemas de asistencia electoral.

A medida que el IFE se ha posicionado como una institución electoral de vanguardia, ha sido recurrente el interés de organismos e instituciones extranjeras, por realizar visitas y reuniones de trabajo con funcionarios del Instituto. En un primer momento, el propósito fue conocer, constatar o informarse sobre los cambios en la naturaleza, atribuciones y actividades de la autoridad electoral. Hoy en día, lo usual es que las visitas persigan intercambiar conocimientos y experiencias en áreas de interés específico, con miras a explorar ideas y propuestas útiles para el desarrollo de iniciativas y el fortalecimiento institucional, en la gestión y logística de los procesos electorales. Para estos efectos, el IFE suele diseñar agendas específicas de trabajo, cuya duración y profundidad procuran ajustarse a los requerimientos e intereses concretos de las representaciones o delegaciones del extranjero. De 1993 a finales del año 2002, el IFE ha tenido la oportunidad de recibir a casi 200 delegaciones procedentes de 75 países de todo el mundo (IFE, 2006a).

Gradualmente, el proceso de vinculación desarrollado por el IFE fue creando, de manera casi natural, espacios y condiciones para identificar y explorar proyectos e iniciativas de colaboración en áreas de interés común que, en algunos casos, han llegado al punto de formalizarse mediante convenios de cooperación y asistencia técnica. Con motivo del proceso electoral federal de 1994, el IFE se benefició de manera significativa del apoyo y asistencia técnica brindados por diversos organismos de la comunidad internacional, en especial la Organización de las Naciones Unidas, a través de la División de Asistencia Electoral y la Representación de su Programa para el Desarrollo (PNUD). A partir de entonces, las autoridades electorales mexicanas a nivel federal no sólo han refrendado, de manera periódica, los acuerdos de cooperación y asistencia técnica con la ONU, que han servido de soporte y complemento a diversos programas de promoción y fortalecimiento de los procesos electorales federales de 1997 y el año 2000, sino que además han permitido proyectar el potencial de la organización electoral mexicana entre la comunidad internacional e involucrar al IFE en proyectos de asistencia técnica internacional.

Gracias al nivel de desarrollo o especificidad logrado, existen algunas relaciones de vinculación y entendimiento que se han traducido en la suscripción de convenios formales, dichos instrumentos no sólo han permitido fortalecer los procesos de cooperación interinstitucional, sino además imprimir un mayor rigor e impulso al desarrollo de proyectos e iniciativas conjuntas en áreas de interés común. En este sentido, es pertinente destacar los convenios suscritos por el IFE con otras instituciones:

- La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), desde 1994.
- El Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional de Colombia, desde 1996.
- La Dirección General de Elecciones Canadá (EC), desde 1996.
- El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), desde 1998.
- Las autoridades electorales de España, el Consejo General del Poder Judicial, la Junta Electoral Central y la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior, desde 1999.

A mayor abundamiento, el ingreso del IFE a la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), formalizada en 1996, representa un momento culminante en el proceso de vinculación y cooperación interinstitucional. En la UNIORE, constituida en 1991, se encuentran representados la gran mayoría de los organismos electorales del continente, con el propósito de impulsar e incrementar sus niveles de intercambio y cooperación, así como contribuir a la promoción de sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos. Es importante destacar que en abril de 1999, el IFE suscribió el convenio constitutivo de la Alianza para el Desarrollo Democrático Electoral, de la que forman parte la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas, IFES, IDEA y Elecciones Canadá, concebida como una comunidad de esfuerzos para explorar y desarrollar iniciativas de fortalecimiento democrático y asistencia electoral, bajo una visión de mediano y largo plazo.

Con el propósito de contribuir al conocimiento, la reflexión o el estudio de temas de interés, tanto a nivel nacional como internacional, derivado de sus convenios de colaboración con organismos e instituciones internacionales o de iniciativas propias en algunos casos, la actividad internacional del IFE también comprende un amplio espectro de actividades de investigación y difusión que, en esencia, están orientadas por el cometido común de coadyuvar a la promoción de la cultura y los valores democráticos, entendidos en su más amplia acepción. Desde 1993, el IFE ha tenido oportunidad de fungir como organizador o co-organizador de una buena cantidad de foros de divulgación y deliberación de carácter internacional, con frecuencia ha sido invitado para participar en múltiples encuentros globales, usualmente para referir aspectos relativos al régimen político-electoral mexicano. Entre algunos de los foros internacionales más relevantes, donde se tuvo la oportunidad de ser anfitrión, destacan:

- La primera reunión de la Conferencia Trilateral Canadá-Estados Unidos-México sobre sistemas electorales, mayo de 1994.
- La III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, julio de 1996.
- El Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, mayo de 1998.
- La Conferencia Trilateral sobre el Voto en el Extranjero, septiembre de 1998.
- El Seminario Internacional sobre Participación de Niños y Jóvenes en Procesos Cívico-Electorales, noviembre de 1998.
- El Taller Internacional: los Organismos Electorales como Instituciones de Gobernabilidad, mayo de 1999.
- El IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, noviembre de 1999.
- El Seminario Internacional sobre Dinero y Contienda Político-Electoral: Retos para la Democracia, junio de 2001.

Con el doble propósito de coadyuvar a su conocimiento, estudio o evaluación y facilitar los procesos de vinculación y cooperación interinstitucional, el IFE ha desarrollado o colaborado en diversos estudios sobre temas electorales de actualidad, desde una perspectiva internacional comparada. En ocasiones, estos proyectos han respondido a iniciativas o requerimientos institucionales específicos, en otras, a compromisos de colaboración pactados en el marco de los convenios de cooperación con organismos e instituciones internacionales. Entre los estudios comparados emprendidos por iniciativa institucional, se puede mencionar una serie relativa a diversos aspectos de los regímenes electorales en 20 países de América, que comprende los sistemas de elecciones presidenciales y legislativas; la naturaleza y los atributos del organismo depositario de la autoridad electoral; el régimen jurídico de los partidos políticos; y las condiciones de equidad en la contienda electoral, así como un estudio comparado sobre el voto en el extranjero que reporta la situación de 161 países y describe las características fundamentales de los 69 Estados que cuentan con experiencias concretas en esta materia (IFE, 2006b).

En términos de colaboración interinstitucional, vale la pena destacar la participación del IFE en dos proyectos pioneros e innovadores en su género, concebidos e impulsados por IDEA, IFES y la ONU: el primero se trata de un Proyecto sobre Administración y Costo de Elecciones (ACE) que constituye la primera fuente de consulta electrónica. En él se integra información completa, detallada y comparada sobre temas y opciones clave para el conocimiento, estudio o reforma de las elecciones, complementado con materiales muestra, estudios de casos representativos y una amplia bibliografía. Merece destacarse que el IFE ha sido responsable de coordinar los trabajos de traducción y adaptación al español de este compendio.

Un segundo proyecto lo constituye la Colección de Información sobre Procesos Electorales (EPIC, por sus siglas en inglés). Considerado una fuente de consulta electrónica, única en su género, en él se contiene información básica sobre las características fundamentales de los regímenes electorales en una gran variedad de países. Acorde con los ejes temáticos desarrollados en el Proyecto ACE, no sólo permite consultar en extenso la situación de cada país, sino además realizar consultas comparadas entre ellos. Por lo que corresponde al IFE, colabora como centro regional para la integración y actualización de la información relativa a los países de América Central y El Caribe.

Dando cuenta de una realidad, los temas electorales ocupan un lugar preponderante en la agenda del derecho internacional. Compartiendo el planteamiento, al considerar que la sociedad mexicana está en aptitud de expresarse a través de la observación electoral una vez instaurada la democracia, el Instituto Federal Electoral estima pertinente fortalecer su participación en actividades internacionales. Sin temor a equivocarnos, toda vez que el IFE es en la región latinoamericana uno de los organismos electorales de mayor reconocimiento, su intervención en materia de asistencia electoral es de lo más significativo.

Sin dejar de reconocer que aún existen suspicacias sobre el comportamiento de los partidos políticos en la contienda electoral, suscitando dudas en cuanto al verdadero significado de la representación política, es incuestionable que la labor del IFE goza de un alto grado de credibilidad, motivado por el prestigio internacional del Instituto, aunado al avance democrático de nuestra nación, México debe refrendar sus compromisos con la cooperación política y la asistencia electoral. Lejos quedaron aquellos tiempos en que la ausencia de democracia provocaba una actitud timorata frente a la adopción de convenios internacionales en materia política, hoy en día, nuestro país ha superado notables contratiempos en su lucha democrática, contando con la suficiente calidad moral para ofrecer su respaldo a la asistencia electoral.

4.3. Mecanismos para la participación mexicana en el ámbito de la asistencia electoral

Con el propósito de realizar las tareas técnicas y administrativas derivadas del cumplimiento a los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección, el Instituto Federal Electoral cuenta con órganos ejecutivos y técnicos que dependen de la Junta General Ejecutiva. Entre dichos órganos, están contempladas las direcciones y unidades del IFE.

Siendo el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, encargado de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto, así como dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General, la Junta General Ejecutiva supervisa el funcionamiento de las direcciones y unidades ejecutivas. En ese sentido, corresponde al Secretario Ejecutivo del Instituto conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

Con el fin de llevar a cabo las actividades internacionales del IFE, aparece en su estructura orgánica la Coordinación de Asuntos Internacionales. Con el carácter de unidad, subordinada a la Junta General Ejecutiva, la Coordinación carece de atribuciones para definir el rumbo de los compromisos adquiridos por el Instituto en materia de asistencia electoral. Su naturaleza la limita a tareas de índole operativa, debiendo circunscribirse a cumplimentar las funciones que le son encomendadas.

Entrando en materia, estimando el compromiso decidido del Instituto con la asistencia electoral, las actividades más relevantes que han permitido posicionar y fortalecer la imagen y el prestigio del IFE entre la comunidad internacional y participar en diversos proyectos e iniciativas de cooperación y asistencia técnica, a lo largo del periodo 1993-2003, son las misiones de asistencia técnica y las de observación electoral.

Por lo que hace a la participación en misiones de asistencia técnica, desde finales de 1993, ya sea como resultado de gestiones y compromisos interinstitucionales de carácter bilateral o invitaciones expresas de organismos e instituciones internacionales o regionales, apoyadas en los convenios de cooperación o vínculos establecidos, funcionarios y especialistas del IFE han tenido oportunidad de colaborar en 34 misiones de asistencia técnica, realizadas en un total de 18 países.

Una buena parte de la asistencia brindada, se ha centrado en temas relativos a la integración, mantenimiento y actualización de registros electorales. Sin embargo, el repertorio de apoyos ofrecidos se ha ampliado y diversificado gradualmente, hasta comprender temas como capacitación electoral, educación cívica y programas de resultados preliminares. La importancia de esta actividad para el IFE, no sólo guarda relación con su disposición y

compromiso de fortalecer los vínculos de cooperación y contribuir al desarrollo de proyectos de consolidación electoral en otros países, sino además, con la oportunidad de compartir e intercambiar conocimientos y experiencias en áreas de interés común.

A continuación, empleando la fuente de información electrónica proporcionada por el Instituto Federal Electoral, se reproduce un cuadro en el que gráficamente se aprecian las características de la misión de asistencia técnica, la institución promotora, la fecha en que la actividad fue llevada a cabo, así como el nombre de los funcionarios y áreas que integraron la delegación encargada de cumplir las tareas de apoyo electoral.

Participación del IFE en Misiones de Asistencia Técnica 1993-2001

No.	Fecha	Institución promotora	País	Características de la misión	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
1.	Del 23 al 30 de octubre de 1993	Tribunal Electoral de Panamá	Panamá	Asesoría en materia de selección y valoración de equipo de informática	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores Coordinación General de Informática <ul style="list-style-type: none"> • Ing. Sergio Bernal Rojas • Lic. Eduardo Rosado C.
2.	Del 26 de septiembre al 7 de octubre de 1994	Organización de Naciones Unidas	Brasil	Evaluación y asesoría sobre el programa de resultados preliminares	Coordinación General del Programa de Resultados Electorales Preliminares <ul style="list-style-type: none"> • Jorge Sánchez A., Coordinador General
3.	Enero de 1995	Fundación Internacional para Sistemas Electorales	Ghana	Asesoría en materia de adquisición de equipo y proceso de fotocredencialización	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores Act. Juan Manuel Herrero, Encargado de la Dirección Ejecutiva
4.	Del 6 al 11 de febrero de 1995	Organización de Naciones Unidas	Haití	Diseño conceptual y asesoría sobre sistemas y equipo de cómputo	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores <ul style="list-style-type: none"> • Ing. Eduardo Badillo, Coordinador General de Informática

No.	Fecha	Institución promotora	País	Características de la misión	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
5.	Julio de 1995	Fundación Internacional para Sistemas Electorales	Guyana	Asesoría para la renovación del Registro Nacional de Ciudadanos	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores <ul style="list-style-type: none"> • Act. Juan Manuel Herrero, Encargado de la Dirección Ejecutiva
6.	Del 26 de octubre al 15 de noviembre de 1995	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	Paraguay	Evaluación y asesoría sobre sistemas y equipos de cómputo	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores <ul style="list-style-type: none"> • Ing. Julián Valdespino M., Director de Sistemas
7.	Octubre de 1995	Fundación Internacional para Sistemas Electorales	Congo	Evaluación y asesoría sobre el sistema de registro electoral	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores <ul style="list-style-type: none"> • Act. Juan Manuel Herrero, Encargado de la Dirección Ejecutiva
8.	6 y 7, 21 y 22 de noviembre de 1995	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	El Salvador	Asesoría en diversos aspectos relativos a la organización y funcionamiento del Registro Electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto Federal Electoral • Tribunal Federal Electoral
9.	Del 4 al 11 de marzo de 1996	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	Bolivia (primera etapa)	Asesoría para el diseño e integración de un sistema de cartografía electoral	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores <ul style="list-style-type: none"> • Ing. Eduardo Cázares, Director de Cartografía Electoral

No.	Fecha	Institución promotora	País	Características de la misión	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
10.	Abril de 1996	Acuerdo Bilateral	Colombia	Asesoría para la licitación y adquisición de un sistema de cómputo y la reorganización del registro electoral	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores • Act. Juan Manuel Herrero, Encargado de la Dirección Ejecutiva
11.	Agosto de 1996	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	Nicaragua	Evaluación y asesoría en materia de cartografía electoral	No hay reporte
12.	2 y 3 de diciembre de 1996	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	Bolivia (segunda etapa)	Asesoría en materia de cartografía electoral y equipamiento técnico	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores • Ing. Eduardo Cázares, Dir. de Cartografía Electoral
13.	Del 2 al 8 de febrero de 1997	Centro de Asesoría y Promoción Electoral	Bolivia (tercera etapa)	Asesoría en materia de cartografía electoral y equipamiento técnico	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores • Ing. Eduardo Cázares, Dir. de Cartografía Electoral
14.	Febrero de 1997	Organización de las Naciones Unidas	Guyana	Asesoría en materia de cartografía electoral	No hay reporte
15.	Marzo de 1997	Organización de las Naciones Unidas	Burkina Faso	Asesoría para la adquisición y utilización de líquido indeleble	Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
16.	Abril de 1997	IDEA	Nicaragua	Asesoría en materia de documentación y registro electoral	No hay reporte

No.	Fecha	Institución promotora	País	Características de la misión	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
17.	Junio de 1997	Secretaría de Relaciones Exteriores	Guatemala	Asesoría en materia de cartografía electoral y registro	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores DE. R.FE Coordinación General Técnica • Act. Rafael García
18.	Del 10 al 17 de junio de 1997	Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	El Salvador	Asesoría en materia de cartografía electoral y voto residencial	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores • Act. José Mateo Cuevas, Coordinador de Actualización del Padrón Electoral
19.	Del 11 al 15 de julio de 1998	Organización de las Naciones Unidas	Nicaragua (primera etapa)	Evaluación sobre el tema del voto en el extranjero	• Dr. Emilio Zebadúa, Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Especialistas Mexicanos Encargados de Estudiar las Modalidades para el Voto en el Extranjero • Lic. Manuel Carrillo P., Coordinador de Asuntos Internacionales

No.	Fecha	Institución promotora	País	Características de la misión	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
20.	16 y 17 de febrero de 1999	Organización de las Naciones Unidas	Nicaragua	Evaluación sobre el tema del voto en el extranjero	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. Emilio Zebadúa, Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Especialistas Mexicanos Encargados de Estudiar las Modalidades para el Voto en el Extranjero. • Lic. Carlos Navarro F., Director de Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales
21.	Del 12 de junio al 31 de agosto de 1999	Organización de las Naciones Unidas	Timor Oriental	Diseño de un sistema para la creación del registro de votantes y el diseño del sistema logístico para la elección	<p>Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ing. Mario Eduardo Valle, Coordinador de Planeación y Evaluación • Ing. José Antonio Valverde, Director de Investigación Tecnológica <p>Dirección Ejecutiva de Organización Electoral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lic. Carlos Ravelo, Subdirector de Operación Regional de la IV Circunscripción Plurinominal

No.	Fecha	Institución promotora	País	Características de la misión	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
22.	2 de julio de 1999	Tribunal Supremo Electoral de Guatemala	Guatemala	Proyecto de investigación para determinar las posibles causas de la escasa participación ciudadana en las elecciones	Coordinación de Asuntos Internacionales <ul style="list-style-type: none"> Lic. Manuel Carrillo P., Coordinador
23.	Del 20 al 25 de septiembre de 1999	Organización de las Naciones Unidas	Nicaragua	Elaboración de un plan de estudio, la metodología y el diagnóstico sobre la factibilidad del voto de los nicaragüenses en el extranjero	<ul style="list-style-type: none"> Rodolfo Corona, experto en demografía
24.	Del 20 al 25 de septiembre de 1999	Tribunal Supremo Electoral de Guatemala	Guatemala	Asesoría en materia de capacitación para los representantes de los partidos políticos en las mesas receptoras de votación (segunda etapa)	Coordinación de Asuntos Internacionales <ul style="list-style-type: none"> Lic. Manuel Carrillo P., Coordinador
25.	Del 27 de noviembre al 7 de diciembre de 1999	Organización de las Naciones Unidas	Zimbabwé	Asistencia técnica para realizar una evaluación técnica de los preparativos de las elecciones que se llevarán a cabo en el mes de marzo del 2000	Coordinación de Asuntos Internacionales <ul style="list-style-type: none"> Lic. Manuel Carrillo P., Coordinador

No.	Fecha	Institución promotora	País	Características de la misión	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
26.	Del 16 al 19 de agosto de 2000	IDEA Internacional	Guatemala	Asesoramiento a la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República de Guatemala para elaborar un proyecto de reformas electorales	Coordinación de Asuntos Internacionales • Lic. Manuel Carrillo P., Coordinador
27.	4 y 5 de septiembre de 2000	Consejo Supremo Electoral	Nicaragua	Asesoramiento sobre la utilización del líquido indeleble	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos • Mtro. Arturo Sánchez, Director Ejecutivo Dirección Ejecutiva de Organización Electoral • Mtro. Jaime Rivera Velázquez, Director Ejecutivo
28.	Del 10 al 28 de febrero de 2001	Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	Perú	Asistencia técnica a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en torno a la Organización Electoral (primera etapa)	Coordinación de Asuntos Internacionales • Lic. Manuel Carrillo P., Coordinador Junta Local Ejecutiva de Veracruz • Lic. Jorge Santos Azamar, Vocal Ejecutivo Junta Local Ejecutiva de Aguascalientes

No.	Fecha	Institución promotora	País	Características de la misión	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
29.	Del 17 de febrero al 7 de marzo de 2001	Organización de las Naciones Unidas	Perú	Asistencia técnica a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en torno a la Organización Electoral (primera etapa)	<ul style="list-style-type: none"> • Ing. Ignacio Ruelas Olvera, Vocal Ejecutivo Junta Local Ejecutiva de Chiapas • Lic. Esteban Garaiz Izarra, Vocal Ejecutivo Dirección Ejecutiva de Organización Electoral Lic. Gilberto Moreno Pecina, Director de Operación Regional
30.	Del 13 al 16 de marzo de 2001	CAPEL	Nicaragua	Diagnóstico al Consejo Supremo Electoral de Nicaragua en el marco de la celebración de sus próximas elecciones	<ul style="list-style-type: none"> Dirección Ejecutiva de Organización Electoral • Mtro. Jaime Rivera, Director Ejecutivo

No.	Fecha	Institución promotora	País	Características de la misión	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
31.	Del 18 de marzo al 4 de abril de 2001	Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	Perú	Asistencia técnica a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en torno a la Organización Electoral (segunda etapa)	<p>Junta Local Ejecutiva de Veracruz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lic. Jorge Santos Azamar, Vocal Ejecutivo <p>Junta Local Ejecutiva de San Luis Potosí</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dr. Héctor Gerardo Hernández, Vocal Ejecutivo <p>Junta Local Ejecutiva de Morelos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lic. Carlos Manuel Rodríguez, Vocal Ejecutivo <p>Junta Local Ejecutiva de Aguascalientes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lic. Ignacio Ruelas Olvera, Vocal Ejecutivo <p>Junta Local Ejecutiva de Chiapas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lic. Esteban Garaiz Izarra <p>Dirección Ejecutiva de Organización Electoral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lic. Gilberto Moreno Pecina, Director de Operación Regional
32.	Del 31 de marzo al 9 de abril de 2001	Organización de las Naciones Unidas	Perú	Asistencia técnica a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en torno a la Organización Electoral (segunda etapa)	<p>Coordinación de Asuntos Internacionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lic. Manuel Carrillo, Coordinador

No.	Fecha	Institución promotora	País	Características de la misión	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
33.	Del 13 al 16 de mayo de 2001	Organización no gubernamental "Participa"	Chile	Asesoría técnica sobre el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación y monitoreo de medios electrónicos e impresos	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos <ul style="list-style-type: none"> Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez
34.	Del 27 de mayo al 4 de junio de 2001	Organización de las Naciones Unidas	Perú	Asistencia técnica a la Oficina Nacional de Procesos Electorales en torno a la Organización Electoral (tercera y última etapa)	Coordinación Nacional de Comunicación Social <ul style="list-style-type: none"> Lic. Víctor Avilés Castro, Coordinador
Total de países: 17					Total de misiones: 34

En la medida que el IFE ha establecido y desarrollado vínculos con sus homólogos de otros países, especialmente en su calidad de observador, después de su adhesión formal a la UNIORE en 1996, ha sido distinguido con múltiples invitaciones para participar en misiones de observación electoral. Al respecto, el Instituto no sólo se ha beneficiado de una práctica que contribuye a generar una importante fuente de sinergia, para incrementar los niveles de acercamiento y vinculación interinstitucional en el marco de sus relaciones con instancias afines, sino que la concibe como un espacio privilegiado para el intercambio de conocimientos y experiencias susceptibles de traducirse en proyectos e iniciativas concretas de retroalimentación y colaboración técnica.

Desde 1996, representantes del IFE han tenido oportunidad de participar en distintas misiones de observación electoral en un total de 21 países. En el cuadro detallado a continuación, es factible distinguir el tipo de elección que fue motivo de observación electoral, asimismo, se aprecia la institución promotora, fecha y lugar de realización.

Participación del IFE en Misiones de Observación Electoral Internacional

Misiones integradas	57
Elecciones presenciadas	54
Total de países	21 (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Federación de Rusia, Guatemala, Honduras, India, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Sudáfrica, Uruguay y Venezuela) más Puerto Rico
Tipo de elecciones	<ul style="list-style-type: none"> • Generales (23) • Legislativas (10) • Presidenciales (8) • Consulta popular (4) • Locales (4) • Parlamentarias (3) • Segunda ronda presidencial (2) • Parlamento Europeo • Vicepresidencial

Participación del IFE en Misiones de Observación Electoral 1996-2004

No.	Fecha	Tipo de elección	Institución promotora	País	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
1.	3 de marzo de 1996	Generales	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)	España	<ul style="list-style-type: none"> • Director Ejecutivo de Organización Electoral, Lic. Felipe Solís
2.	3 de octubre de 1996	Generales	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Director de Estadística y Documentación Electoral de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Lic. Marco Antonio Baños
3.	16 de marzo de 1997	Legislativas	Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Consejera Electoral, Dra. Jacqueline Peschard • Consejero Electoral, Dr. Emilio Zebadúa
4.	26 de octubre de 1997	Legislativas	INDRA	Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario Ejecutivo, Lic. Felipe Solís
5.	30 de noviembre de 1997	Legislativas	Tribunal Supremo Electoral de Ecuador	Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Electoral, Dr. Jaime Cárdenas
6.	30 de noviembre de 1997	Generales	Tribunal Supremo Electoral de Honduras	Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Electoral, Dr. Mauricio Merino • Consejera Electoral, Dra. Jacqueline Peschard

No.	Fecha	Tipo de elección	Institución promotora	País	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
7.	11 de diciembre de 1997	Legislativas	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)	Chile	• Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
8.	1 de febrero de 1998	Generales	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)	Costa Rica	• Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
9.	31 de mayo de 1998	Presidenciales	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)	Colombia	• Consejero Presidente, Mtro. José Woldenberg
10.	31 de mayo de 1998	Presidenciales	Tribunal Supremo Electoral de Ecuador	Ecuador	• Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales, Mtro. Alonso Lujambio
11.	30 de agosto de 1998	Consulta popular	Tribunal Electoral de Panamá	Panamá	• Consejero Electoral, Dr. Jaime Cárdenas

No.	Fecha	Tipo de elección	Institución promotora	País	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
12.	8 de noviembre de 1998	Legislativas	INDRA	Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador de la Unidad de Servicios de Informática, Dr. Alberto Alonso y Coria
13.	13 de diciembre de 1998	Consulta Popular	Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico	Puerto Rico	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
14.	7 de marzo de 1999	Generales	Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Director Ejecutivo de Organización Electoral, Mtro. Jaime Rivera • Director de Análisis Electoral y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Lic. Carlos Navarro
15.	2 de mayo de 1999	Generales	Tribunal Electoral de Panamá	Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente, Mtro. José Woldenberg
16.	16 de mayo de 1999	Consulta Popular	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)	Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Director Ejecutivo de Organización Electoral, Mtro. Jaime Rivera • Director de Análisis Electoral y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Lic. Carlos Navarro
17.	2 de junio de 1999	Generales	Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica	Sudáfrica	<ul style="list-style-type: none"> • Consejera Electoral, Dra. Jacqueline Peschard
18.	13 de junio de 1999	Parlamento Europeo	Ministerio del Interior de España	España	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente, Mtro. José Woldenberg

No.	Fecha	Tipo de elección	Institución promotora	País	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
19.	24 de octubre de 1999	Generales	INDRA	Argentina	• Director del Secretariado, Lic. Marco Antonio Baños
20.	31 de octubre de 1999	Generales	Corte Electoral de Uruguay	Uruguay	• Director de Análisis Electoral y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Lic. Carlos Navarro
21.	7 de noviembre de 1999	Generales	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL)	Guatemala	• Consejero Presidente, Mtro. José Woldenberg
22.	16 de enero de 2000	Presidenciales (2ª ronda)	Servicio Electoral de Chile	Chile	• Consejera Electoral, Dra. Jacqueline Peschard
23.	12 de marzo de 2000	Legislativas	Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	El Salvador	• Director de Análisis Electoral y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Lic. Carlos Navarro
24.	12 de marzo de 2000	Generales	Ministerio del Interior de España	España	• Directora Ejecutiva de Administración, Lic. María Eugenia de Leon-May
25.	9 de abril de 2000	Generales	ONG Transparencia y Defensoría del Pueblo	Perú	• Consejero Electoral, Dr. Emilio Zebadúa

No.	Fecha	Tipo de elección	Institución promotora	País	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
26.	14 de mayo de 2000	Presidenciales	Junta Central Electoral de República Dominicana	República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente, Mtro. José Woldenberg
27.	29 de julio de 2000	Generales	Consejo Nacional Electoral de Venezuela	Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Mtra. María del Carmen Alanís
28.	13 de agosto de 2000	Vicepresidenciales	Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay	Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
29.	29 de octubre de 2000	Locales	Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia	Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Director Ejecutivo de Organización Electoral, Mtro. Jaime Rivera • Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
30.	7 de noviembre de 2000	Generales	Comisión Estatal Electoral de Puerto Rico	Puerto Rico	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
31.	27 de noviembre de 2000	Parlamentarias	Elecciones Canadá	Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
32.	8 de abril de 2001	Generales	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)	Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Director de Análisis Electoral y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Lic. Carlos Navarro

No.	Fecha	Tipo de elección	Institución promotora	País	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
33.	3 de junio de 2001	Presidencial (2ª ronda)	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)	Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Electoral, Dr. José Barragán • Consejero Electoral, Lic. Virgilio Rivera
34.	25 de noviembre de 2001	Generales	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, Mtro. Arturo Sánchez
35.	3 de febrero de 2002	Generales	Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica	Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
36.	10 de marzo de 2002	Legislativas	Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia	Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Mtra. María del Carmen Alanís
37.	16 de mayo de 2002	Legislativas	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)	República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • Director de Análisis Electoral y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Lic. Carlos Navarro

No.	Fecha	Tipo de elección	Institución promotora	País	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
38.	26 de mayo de 2002	Presidenciales	Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia	Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
39.	20 de octubre de 2002	General	Tribunal Supremo Electoral de Ecuador	Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, Lic. Marco Antonio Baños
40.	5 de noviembre de 2002	Legislativas	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> • Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de Baja California, Profr. Miguel Ángel Solís
41.	16 de marzo de 2003	Legislativas	Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Director Ejecutivo de Organización Electoral, Mtro. Jaime Rivera • Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral, Lic. Marco Antonio Baños
42.	27 de abril de 2003	Presidencial	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL)	Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
43.	27 de abril de 2003	Generales	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Secretario Ejecutivo, Lic. Fernando Zertuche

No.	Fecha	Tipo de elección	Institución promotora	País	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
44.	25 de mayo de 2003	Local (autonómicas)	Ministerio del Interior de España	España	• Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
45.	25 y 26 de octubre de 2003	Consulta Popular y locales	Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia	Colombia	• Director de Estudios Electorales y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Lic. Carlos Navarro
46.	25 y 26 de octubre de 2003	Consulta Popular y locales	Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia	Colombia	• Director de Estudios Electorales y Acuerdo Político de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Lic. Carlos Navarro
47.	14 de marzo de 2004	Generales	Ministerio del Interior de España	España	• Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Asuntos Internacionales, Lic. Alejandra Latapi • Consejero Electoral, Lic. Marco Antonio Gómez
48.	14 de marzo de 2004	Presidencial	Comisión Central Electoral de la Federación de Rusia	Federación de Rusia	• Coordinador de Asuntos Internacionales, Lic. Manuel Carrillo
49.	21 de marzo de 2004	Presidencial	Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	El Salvador	• Consejero Electoral, Mtro. Virgilio Andrade

No.	Fecha	Tipo de elección	Institución promotora	País	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
50.	2 de mayo de 2004	Generales	Tribunal Electoral de Panamá	Panamá	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Electoral, Mtro. Arturo Sánchez
51.	10 de mayo de 2004	Parlamentaria	Comisión Electoral de la India	India	<ul style="list-style-type: none"> • Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Asuntos Internacionales, Lic. Alejandra Latapi • Coordinador de la Unidad de Servicios de Informática, Ing. René Miranda
52.	16 de mayo de 2004	Presidencial	Junta Central Electoral de la República Dominicana	República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Presidente, Dr. Luis Carlos Ugalde • Consejero Electoral, Rodrigo Morales • Consejero Electoral, Mtro. Arturo Sánchez
53.	16 de mayo de 2004	Presidencial	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Electoral, Mtro. Virgilio Andrade
54.	28 de junio de 2004	Parlamentarias	Elecciones Canadá	Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Consejero Electoral, Mtro. Arturo Sánchez
55.	17 de octubre de 2004	Locales	Tribunal Supremo Electoral de Ecuador	Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de Hidalgo, Lic. José Luis Ashane
56.	2 de noviembre de 2004	Generales	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> • Consejera Electoral, Mtra. Lourdes López • Consejero Electoral, Lic. Marco Antonio Gómez

No.	Fecha	Tipo de elección	Institución promotora	País	Funcionario (s) y área que integraron la Delegación
57.	2 de noviembre de 2004	Generales	Comisión Estatal Electoral de Puerto Rico	Puerto Rico	• Consejero Electoral, Mtro. Andrés Albo

De acuerdo con analistas internacionales, la transición política de nuestro país se ha inscrito entre las experiencias donde existe garantía de procesos electorales confiables y una autoridad electoral fuerte e independiente que contribuye de manera fundamental a los cambios políticos. Reconociendo los avances democráticos de México, pero sobre todo, valorando el trabajo del Instituto Federal Electoral, la División de Asistencia Electoral de la ONU seleccionó al IFE para llevar a cabo la capacitación a integrantes de la Comisión Electoral Independiente de Iraq, encargada de los comicios que se realizarían en el año 2005.

Según lo expresado por Carina Perelli, directora de la División de Asistencia Electoral de la ONU, se escogió al IFE por la competencia técnica de sus cuadros profesionales. En su opinión, el Instituto Federal Electoral ha trabajado mucho en el plano internacional y cuenta con una riqueza de experiencia comparada que otras instituciones no tienen. Interesados en ofrecer el respaldo técnico suficiente, soportado en la vasta experiencia electoral y autoridades electorales autónomas, independientes, fuertes y extremadamente respetadas, con un rol sobresaliente en la transición política de su propio país, el comisionado internacional de la ONU para asuntos electorales, Carlos Valenzuela, elogió el profesionalismo y valentía del IFE para esta nueva asignación (Irizar, 2004: 1).

Con el antecedente de la misión realizada en Timor Oriental en el año de 1999, en la que también participó el IFE, la Organización de Naciones Unidas decidió acompañar la realización de un proceso electoral en Iraq a través de la asistencia técnica. Por tal motivo, el programa del Taller Internacional a los integrantes de la Comisión Electoral Independiente está perfilado a ofrecer las herramientas necesarias para organizar y desarrollar los comicios, pero en ningún caso sustituir la responsabilidad de las autoridades electorales nacionales.

Contando con la participación de delegados internacionales de Palestina, Yemen, Islas Mauricio y España, México junto con la ONU trabaja en las bases para establecer un sistema de leyes, procedimientos y medidas administrativas necesarias para alcanzar elecciones libres y justas. Compartiendo experiencias sobre distintos sistemas electorales en el mundo, la capacitación al grupo de iraquíes aborda temas como: el papel de la autoridad electoral en procesos de transición política, independencia del órgano electoral, creación del padrón electoral, fiscalización, logística de elecciones y delitos electorales, entre otros.

A diferencia de la reputación que corresponde a los partidos políticos, el prestigio del IFE es incuestionable en la esfera internacional. Siendo una de las autoridades de mayor credibilidad en nuestro país, el Instituto ha tenido un desempeño destacado en las misiones de asistencia electoral. A cabalidad, el IFE cumple uno de sus compromisos centrales que consiste en la divulgación de los conceptos y valores de la cultura política democrática, objetivo que forma parte en las tareas de cooperación política asignadas.

Efectivamente, los grandes cambios que han venido ocurriendo en el mapa político mundial y la valoración universal que ha adquirido la democracia, sobre todo después de la caída del

llamado socialismo real, han hecho que uno de los grandes retos de la asistencia electoral siga siendo definir cuáles son los instrumentos que se asocian positivamente con instituciones democráticas asentadas. En otras palabras, se ha renovado el interés por comprender la importancia de los procesos electorales y la mejor manera de llevarlos a cabo.

Participar en misiones de asistencia electoral ha sido consecuencia del avance democrático de nuestro país. Hemos destacado en el desarrollo de la investigación, que la calidad moral de México le permite ahora proclamar el compromiso con la democracia. Aunado a ello, el prestigio del Instituto Federal Electoral es recomendación suficiente para hacer de ese organismo un valuarte de la asistencia técnica y la observación electoral en la región.

4.4. Beneficios de la asistencia electoral para México y las expectativas de su permanente instrumentación

Existe un acuerdo bastante generalizado en cuanto a que los códigos valorativos se modifican muy lentamente, es decir, hay cierta inercia en los marcos axiológicos que se resisten a cambiar al ritmo que lo hacen las prácticas y las instituciones políticas. Sin embargo, y paradójicamente, la cultura política puede ser la fuerza que sustente el desarrollo y la evolución de una sociedad.

Al discernir sobre la cultura democrática en México, debe constatarse un hecho indiscutible, nuestra realidad política es hoy completamente distinta y novedosa. En efecto, durante años se caracterizó por la estructuración y, sobre todo, por la operatividad y eficacia del partido dominante, los candidatos del Partido Revolucionario Institucional invariablemente triunfaban, generando sospecha sobre la emisión del voto ciudadano, no siempre respetado. Es cierto que durante la mayoría del siglo XX existieron partidos de oposición, no obstante, debido a su poca dimensión y escaso significado, la confrontación fue más virtual que efectiva, más entusiasta que eficaz. Incluso, llegó a ofrecerse el apoyo gubernamental para buscar con la presencia de la oposición la legitimidad del régimen (Venegas, 2001: 316).

A partir de 1988, se marca un parteaguas político en México. Por aquel año comenzó a agrietarse el PRI, varios militantes habían manifestado su inconformidad por la conducción del partido. Al interior del mismo se formó un grupo denominado "corriente crítica" que, al no obtener éxito en sus pretensiones de variar al sistema para la designación de candidatos presidenciales, se transformó en la "corriente democrática", quien al amparo y bajo el registro de un pequeño partido de izquierda, postuló como candidato a la presidencia al hijo de un expresidente priísta.

Declarado presidente de la república Carlos Salinas de Gortari, luego de la contienda electoral más reñida y polémica de nuestra historia, tras la denuncia de parte de sus contendientes,

de innumerables irregularidades, la oposición orquestó una campaña de crítica y rechazo al gobierno, llevando a cabo una amplia movilización proselitista, a la postre, muy productiva, pues se incrementaron sensiblemente sus bases electorales ante la promesa de luchar y perseverar para instaurar una efectiva democracia en México y lograr el desplazamiento del PRI. Los cuestionamientos políticos de la oposición dieron como resultado la creación del Instituto Federal Electoral y la transformación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en el Tribunal Federal Electoral, hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Perseverando en su acción de cuestionamiento al gobierno, en el año de 1996 se introducen reformas significativas en la normatividad electoral, tendientes a dificultar la posibilidad de fraudes e irregularidades, buscando dar transparencia al proceso electoral. Entre otras adiciones, pueden señalarse: listas nominales con fotografía, boletas electorales con sellos de seguridad, instrumentación del programa de resultados preliminares, participación de observadores electorales nacionales y extranjeros.

Efectiva la acción opositora, en el año 2000 la campaña electoral se distinguió por un combate frontal contra el PRI, el propósito, desalojar a dicho partido de la presidencia de la república, acontecimiento ocurrido el 2 de julio de aquel año. Durante la jornada electoral, el candidato triunfador no estaba seguro de su triunfo, entrevistado por televisión manifestaba que “las elecciones están amañadas”, incluso, acusó a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de estar al servicio del sistema priísta. Por aquel entonces, aún se expresaban dudas sobre el auténtico respeto al voto ciudadano (Nacif, 2004: 14).

Hacer el recuento anterior, persigue esbozar a grandes rasgos el camino de nuestra nación hacia la democracia, no podemos negar que por la presión de los acontecimientos, las demandas populares o las repercusiones de carácter internacional, la práctica democrática es más auténtica. En nuestro país, a pesar de no alcanzar una “democracia integral”, son evidentes los logros en favor del ejercicio de poder legitimado por el pueblo.

Es casi un lugar común entre los estudiosos de la cultura política, afirmar que hay un círculo cerrado de relaciones entre cultura y estructura políticas, de suerte que si bien las experiencias de los individuos acerca de los procesos e instituciones políticas ayudan a configurar cierta cultura, ésta define a su vez la dirección de aquéllos. No obstante, sus esquemas de análisis revelan la primacía que otorgan a los factores culturales sobre los estructurales, justamente porque lo cultural tiene un mayor grado de penetración y de persistencia (Aragón, 2002: 11).

Sostener la afirmación anterior tiene sentido cuando hablamos de la cooperación política y la asistencia electoral. Es cierto que el avance democrático descansa particularmente en factores nacionales, pues es innegable que en la cultura política sobresalen los elementos domésticos, sin embargo, a través de la participación en esquemas de asistencia electoral se robustecen esas cualidades. Por citar un ejemplo, pensemos en la observación electoral.

Tanto la de carácter nacional como la internacional, constituyen una parte importante en los procesos de democratización. Habiendo comenzado como un fenómeno basado en una situación de demanda real, con el pasar del tiempo, la observación internacional se ha convertido en herramienta forzosa del avance democrático. A partir de ella, gana terreno la transparencia de los procesos electorales y se incrementa la confianza sobre el respeto al voto ciudadano. En esa misma medida, aumenta la participación política y se consolida la práctica de la democracia.

Revisando el caso mexicano, se aprecia de qué manera la observación electoral contribuye al fortalecimiento de la práctica democrática. Mientras en nuestro país prevalecían los fraudes electorales y la hegemonía de un solo partido político, era sistemática la negativa a permitir la presencia de observadores extranjeros facultados para opinar sobre la contienda electoral. Es cierto que la tenacidad de la oposición es el factor clave en la apertura democrática de México, no obstante, la pertenencia a una comunidad internacional más comprometida con los valores de la democracia, resultó un aliado confiable. Cuando en 1994 se introducen modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, incorporando en el párrafo 2 del artículo 82 la posibilidad de invitar a visitantes extranjeros para conocer las modalidades de los procesos electorales federales, la oposición había conseguido contrarrestar la mayoría absoluta del partido en el poder, en tal caso, la observación internacional fue vista como un refuerzo para disminuir la tentación de insistir en procesos electorales turbios.

Opinar sobre democracia en los foros internacionales implica que un régimen tenga la calidad moral para realizar sus planteamientos. Mientras el relevo gubernamental se apoye en una efectiva práctica democrática, es plausible insistir en el fortalecimiento democrático, si se predica con el ejemplo. En tal sentido, al hacer declaraciones sobre una nueva orientación de la política exterior de México, manifestando que debe flexibilizarse la interpretación de la Doctrina Estrada, con el fin de permitir cierto grado de intervención, si lo amerita la defensa un proyecto democrático, es porque ese régimen no teme a los cuestionamientos internacionales.

Efectivamente, dado los avances democráticos en nuestra nación, es posible que el país participe en los esquemas de cooperación política y asistencia electoral, hoy más que nunca, México cuenta con la solvencia suficiente para hablar de democracia en los organismos internacionales. Por un lado, se ha concretado la alternancia en el poder, por otro, la depuración del proceso electoral y el alto grado de confiabilidad de las autoridades electorales, son factores determinantes para estimar valiosa la participación de nuestro país.

Intervenir en los programas de asistencia electoral instrumentados por organismos como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, o instancias como el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, no debe responder a consideraciones eventuales como si se tratase de una moda, pretendiendo ganar prestigio

internacional. La participación habrá de ser resultado de un auténtico compromiso con los valores democráticos, pues lo que se intenta, es fortalecer la democracia a través de un esfuerzo comunitario.

De acuerdo con lo anterior, resulta relevante dotar de permanencia a la participación de México en los foros internacionales vinculados a la cooperación política y la asistencia electoral. Si bien puede lograrse mediante la adopción y suscripción de convenios internacionales, lo verdaderamente valioso, es mostrar una auténtica voluntad política para llevarlos a cabo. Como todos los instrumentos internacionales de carácter vinculatorio, de nada sirven los convenios, si se archivan en las oficinas de las dependencias nacionales.

Hacer permanente la asistencia electoral, ya sea ofreciéndola o recibéndola, produce diversos efectos. Desde el punto de vista del beneficiario, conforme los propósitos perseguidos según cada una de sus modalidades, podrían consistir en obtener capacitación electoral o el respaldo necesario para organizar y desarrollar los comicios. Por cuanto al oferente, hay un aspecto que llama poderosamente la atención, pues contribuye al fortalecimiento democrático propio, ya que no tendría caso comprometerse con la cooperación política, si se carece de espacios democráticos nacionales.

Expresado de forma diferente, si un régimen participa de la asistencia electoral en calidad de oferente, es porque cuenta con instituciones nacionales lo suficientemente sólidas y reconocidas, de otra manera, no podría ser así. En el caso de nuestro país, la participación ocurre después del proceso electoral de 1988, acontecimiento a partir del cual se inicia una auténtica apertura democrática y se concede autonomía a las autoridades electorales, pues en otras circunstancias, nuestra nación carecía de las condiciones adecuadas para realizarla, incluso, tal como fue advertido, se manifestaba resistencia para requerirla.

Mientras México participe como oferente de la asistencia electoral, el compromiso por consolidar sus propias instituciones democráticas es más latente. Cuando el Instituto Federal Electoral es solicitado por organismos como Naciones Unidas para respaldar un programa de asistencia, adquiere el compromiso no sólo de cumplir su encomienda, acaso más, perseverar en su reclamo de autonomía frente al régimen y conservar la trayectoria y prestigio que le valieron la invitación. Si por el contrario, la autoridad electoral se presta a componendas con el gobierno, con el fin de solapar prácticas poco democráticas, el repudio internacional se manifiesta mediante la marginación de los esquemas de cooperación y asistencia política.

Intervenir en los programas de asistencia electoral instrumentados por las diferentes instancias identificadas, genera una extraordinaria relación costo-beneficio para el oferente. Por un lado, el desplazamiento del personal encargado de ofrecer capacitación o llevar a cabo las tareas de observación no significa un gasto para la autoridad electoral requerida, normalmente, es sufragado por el organismo internacional involucrado. Por otro, el intercambio de experiencias genera una retroalimentación a menudo traducida en

el fortalecimiento de las instancias electorales participantes, el Instituto Federal Electoral reconoce que la participación en la asistencia electoral lo ha enriquecido sensiblemente.

Indiscutiblemente favorecido de la asistencia electoral, habiendo formalizado su participación en los esquemas internacionales alusivos, mediante la suscripción de los instrumentos constitutivos pertinentes, México ha decidido correctamente darle continuidad y permanencia a su compromiso con la cooperación política y la asistencia electoral. La pertenencia a los programas instrumentados por la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, son prueba fehaciente de ello.

4.5. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación frente a la cooperación electoral internacional

Considerado la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación que se hagan valer en las elecciones federales de diputados y senadores, así como las que se presenten respecto a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de estar facultado para resolver las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes en las entidades federativas, al Tribunal Electoral de la Federación se le encomiendan tareas más amplias. En efecto, según lo dispone el artículo 186, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República, el Tribunal se encuentra facultado para conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones nacionales e internacionales.

Precisamente, para dar cumplimiento a las funciones que la normatividad aplicable le determina, el artículo 49 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dispone que corresponde a su Presidente establecer el número de coordinaciones necesarias para el adecuado funcionamiento de las tareas que le están encomendadas, debiendo existir, entre ellas, la Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales (COROE), adscrita directamente a la presidencia.

Siguiendo el esquema utilizado en la asignación de funciones a las otras coordinaciones, conforme lo señala el artículo 53 del Reglamento Interno, el Coordinador de Relaciones con Organismos Electorales tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Coadyuvar en el establecimiento y promoción de relaciones con organismos nacionales y extranjeros vinculados con actividades electorales;
- II. Coadyuvar en la permanente actualización de la normatividad electoral federal y de las entidades federativas del país, así como del extranjero;
- III. Coordinarse con el Centro de Capacitación Judicial Electoral y la Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico, de conformidad con los lineamientos que dicte el Presidente del Tribunal Electoral, y
- IV. Las demás que le confieran las disposiciones aplicables y las que le encomiende el Presidente del Tribunal Electoral.

Queda claro que el objetivo de la COROE es coadyuvar en el establecimiento y promoción de relaciones con instituciones y organismos nacionales y extranjeros, vinculados con actividades electorales, lo que contribuye a posicionar la imagen y prestigio institucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el contexto nacional e internacional.

Aún cuando su perfil en el ámbito de la cooperación electoral internacional es de menor significado del que corresponde al Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se mantiene vinculado con el trabajo llevado a cabo por organismos y foros internacionales relacionados con la democracia. A través de la Unidad de Asuntos Internacionales, dependiente de la COROE, el Tribunal se ocupa de tener al día los compromisos derivados de los convenios de colaboración suscritos con instancias internacionales.

Debido a las necesidades de asistencia técnica e intercambio de información, programas de capacitación y colaboración en áreas de interés común, con el objeto de contar con instrumentos jurídicos que de manera inmediata satisfagan las solicitudes que al respecto se formulen, los convenios de colaboración constituyen una de las actividades medulares de la Coordinación.

Dada la naturaleza de este órgano jurisdiccional, el Tribunal Electoral se vincula de manera directa con todos los actores de la vida política nacional, los órganos estatales, federales y locales, así como diversas instituciones que en los últimos años han comprendido la importancia y alcance de la materia electoral. Esta constante vinculación es la razón por la cual se impulsó y promovió la suscripción de convenios de colaboración con órganos jurisdiccionales y administrativos que conocen de la organización y calificación de los procesos electorales. En el plano internacional, no desmerece la preocupación del Tribunal de mantenerse cerca al esfuerzo realizado por aquellos organismos comprometidos con la asistencia electoral (TRIFE, 2001-2002: 77).

Buscando contribuir a la capacitación de funcionarios públicos con un elevado perfil profesional en la materia, los convenios suscritos por el Tribunal Electoral parten de una premisa fundamental, ser el soporte para la planeación y desarrollo de proyectos académicos afines a la materia electoral. Precisamente, en el marco de los convenios generales de colaboración

interinstitucional, uno de los principales objetivos es actualizar a los servidores públicos y la ciudadanía, en el conocimiento e importancia que para el desarrollo democrático del país representan las funciones de las instituciones involucradas, así como el marco jurídico que rige la materia electoral.

En estrecha colaboración con el Instituto Federal Electoral, a través de su Coordinación de Asuntos Internacionales, pretendiendo corresponder puntualmente a los compromisos derivados de la asistencia y cooperación electoral, el Tribunal Electoral de la Federación ha desarrollado una estrategia apoyada en tres vertientes institucionales:

- a) Renovación de los convenios de cooperación suscritos con diferentes instancias internacionales

Sobre el particular, se ha mantenido vigente el convenio denominado “Fortalecimiento de la Cultura Democrática, el Proceso Electoral y la Gobernabilidad”, suscrito conjuntamente con el IFE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Al amparo de este instrumento, se patrocinan y desarrollan diversas actividades, con el objeto de fortalecer los procesos electorales. Dependiendo de un ajuste sustantivo y presupuestal, se han implementado distintos proyectos de cooperación que contribuyan a la transparencia, confiabilidad y credibilidad del régimen electoral mexicano, a través del diseño e instrumentación conjunta de un programa integral que considere la promoción y difusión del proceso electoral.

Dentro del esquema de cooperación descrito, corresponde al Tribunal Electoral coordinar la impartición de cursos de capacitación para la observación electoral, dirigidos a integrantes de organizaciones no gubernamentales. Del mismo modo, el Tribunal forma parte de un Comité Técnico de Evaluación, perteneciente al Fondo de Apoyo a la Observación Electoral, a quien toca recibir, revisar y asignar el financiamiento a los proyectos de observación presentados por organizaciones no gubernamentales. Durante el proceso electoral del año 2006, el Fondo manejado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, asignó apoyos a 26 organizaciones ciudadanas.

- b) Apoyo a la observación electoral y a la coordinación de visitantes extranjeros

Como segunda vertiente institucional se cuenta el proyecto “Apoyo a la Observación Electoral y a la Coordinación de Visitantes Extranjeros”, formalizado mediante la firma del convenio correspondiente entre los titulares de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como la División de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Pionero en la región latinoamericana, el convenio contempla tres líneas estratégicas de acción: creación de un fondo especial de apoyo a los proyectos de observación electoral;

orientación y asistencia técnica especializada a los grupos nacionales de observación; diseño e instrumentación de un programa de información y coordinación logística y operativa a los visitantes extranjeros. En la primera línea, con el objetivo de apoyar técnica y financieramente las actividades de observación, se previó la constitución de un Consejo de Normatividad, cuya función consiste en elaborar y difundir los criterios técnicos y requerimientos programáticos que deberán reunir los proyectos de observación, para acceder a los recursos que otorga el Fondo administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Con relación a la segunda línea, corresponde al Tribunal Electoral ofrecer la capacitación especializada sobre el sistema mexicano de justicia electoral, dirigida a expertos de la Organización de las Naciones Unidas, encargados de coordinar y asesorar a observadores nacionales y visitantes extranjeros. De la misma manera, se ocupa de seleccionar y suministrar información sobre la justicia electoral mexicana. Por cuanto a la tercera línea, se mantiene estrecha colaboración con la Coordinación del Proyecto de Apoyo a la Observación Electoral, con el fin de brindar elementos logísticos para el desplazamiento de visitantes extranjeros el día de la jornada electoral.

c) Programa de atención a visitantes extranjeros

Desarrollada en seis líneas, la tercera vertiente implica actividades diversas como girar invitaciones, de manera directa por el propio IFE y el Tribunal Electoral, a los organismos electorales de terceros países e instituciones internacionales especializadas en materia electoral, para presenciar la elección federal. En estrecha colaboración con el Instituto, se organizan foros de intercambio informativo sobre temas relevantes acerca de la organización y la justicia electorales.

Adicionalmente, de forma conjunta con el IFE y el Instituto Nacional de Migración, se celebran sesiones informativas, programadas días previos a la jornada electoral, donde se abordan los tópicos de la justicia electoral y calificación de la elección presidencial. El Tribunal también atiende misiones y delegaciones de organizaciones internacionales que solicitan la celebración de entrevistas específicas. Asimismo, se han establecido canales de comunicación con las embajadas y representaciones diplomáticas de aquellos países al que pertenecen los visitantes extranjeros, con el propósito de proporcionarles información relevante sobre su esfera de actividad (TRIFE, 1999-2000: 78-83).

Sin ser ajeno al trabajo de algunas instancias internacionales, teniendo como propósito practicar un balance de los procesos de democratización en la región, el Tribunal Electoral de la Federación ha participado en distintos cursos organizados por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL).

Partiendo de algunos antecedentes, el Tribunal ha intervenido en el Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales: Perspectiva Comparada en México, Centroamérica

y República Dominicana, patrocinado e impulsado por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES). El objetivo general radica en propiciar un marco idóneo que permita promover el intercambio de experiencias en torno a los mecanismos constitucionales, legales y jurisdiccionales necesarios para resolver los conflictos electorales, así como aportar elementos para posibles reformas legislativas.

En ejecución del Convenio de Cooperación Técnica, suscrito en el mes de octubre de 1999, entre autoridades electorales españolas y autoridades federales mexicanas, con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se ha realizado el Curso de Formación Judicial Electoral, pionero en el ámbito de la capacitación judicial electoral internacional. Su objetivo consiste en contribuir a la superación profesional de los miembros de órganos colegiados, ejecutivos y personal jurídico de los organismos mexicanos encargados de la administración de los comicios y la impartición de justicia electoral, a partir de la experiencia de sus homólogas autoridades españolas (TRIFE, 1999-2000: 78-83).

Asimismo, reconociendo que el fortalecimiento de las instituciones democráticas es un propósito común, en el mes de octubre de 2004, se celebró el Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Consejo General del Poder Judicial de España, la Junta Electoral Central de España y la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior de España, con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral. Teniendo una vigencia de cinco años, prorrogables por periodos de igual duración, el objetivo establecido en el artículo 1 es identificar y promover proyectos, programas y acciones tendientes a desarrollar un proceso fluido y sistemático de intercambio de información, conocimientos y experiencias que faciliten a cada una de las instituciones, evaluar los avances e innovaciones técnico-administrativas o instrumentales que fortalezcan o actualicen su organización y práctica institucional en la materia electoral.

Contemplando las modalidades relativas a: cultura política y educación cívica; capacitación en alta gerencia e intercambio de expertos, las Partes convienen la participación conjunta en proyectos internacionales de asesoría o asistencia técnica, destinados a apoyar la organización y funcionamiento de las instituciones democráticas y sistemas electorales. De igual manera, para facilitar el proceso de acercamiento institucional y contar con elementos referenciales que permitan identificar y definir con mayor precisión ámbitos específicos de colaboración, cada una de las Partes se compromete a la integración de un Grupo de Trabajo, directamente responsable de las tareas de enlace interinstitucional.

Razonablemente relacionado con las instancias de cooperación electoral que han sido motivo de comentario en el presente estudio, el Tribunal Electoral de la Federación mantiene contacto con IDEA. Firmado en la ciudad de Estocolmo, Suecia, el 9 de mayo de 2006, con una duración de dos años, prorrogables, se celebró un Convenio de Cooperación cuyo objeto establecido en la cláusula primera es fijar las bases para proponer, promover

e implementar proyectos bilaterales de intercambio académico, consulta, cooperación y asistencia técnica, sobre temas relacionados con el desarrollo de la democracia, los procesos electorales y, particularmente, la resolución judicial de conflictos electorales.

Considerando diversas líneas de trabajo, entre las que destaca aquella dirigida a la elaboración de proyectos de asesoría y asistencia técnica conjunta, para ser implementados en otros países, el Convenio pone especial énfasis en el diagnóstico, propuesta y diseño institucional, así como en la organización y administración de sistemas y procedimientos para la resolución judicial de conflictos electorales.

Gozando de algunos antecedentes, la relación entre el Tribunal Electoral de la Federación e IDEA puede calificarse de fructífera. En el mes de abril del año 2004, se suscribió un convenio marco que tuvo como objetivo el fomento de la cultura cívica, la difusión de la materia electoral y del derecho en general. Dicho convenio, motivo de prórroga, es en realidad al que nos hemos referido en los párrafos precedentes.

Haciendo hincapié en que los conceptos de democracia y pluralismo, elecciones libres y auténticas, y el acceso a la justicia electoral imparcial y eficiente, forman parte esencial de la agenda global, se ha estrechado el enlace entre el Tribunal e IDEA. Ambas partes reconocen que la organización de las elecciones y la administración de los procesos electorales para la gobernabilidad, es un objetivo común, con el fin de fortalecer a las instituciones democráticas.

A raíz del vínculo generado con diversos organismos electorales, el Tribunal Electoral de la Federación interviene de modo significativo en el desarrollo de tareas conjuntas en materia de capacitación. Cabe destacar que en diciembre de 2005, el Gobierno de México y la Organización de las Naciones Unidas firmaron un proyecto de apoyo al proceso electoral federal mexicano, centrado en asistencia a la observación electoral. El Proyecto "Apoyo a la Observación Electoral 2006" representa la continuación de una larga colaboración entre las autoridades electorales mexicanas y la ONU.

Como en ocasiones anteriores, el Proyecto fue firmado tanto por la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Por parte de las Naciones Unidas fueron signatarios el PNUD, con intervención relevante de la División de Asistencia Electoral. Este proyecto se suma a la lista de proyectos similares desarrollados en los años 1994, 1997, 2000 y 2003.

Con miras a fortalecer el nivel de confianza de la ciudadanía en el proceso electoral, el Proyecto busca facilitar las actividades de observación electoral y su seguimiento, por medio de proveer asistencia financiera y técnica a los observadores. En ese sentido, comprende dos líneas de acción: a) manejo del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral, y b) orientación y asistencia técnica a grupos nacionales de observación (Naciones Unidas, 2006).

Siendo interlocutor importante del equipo técnico mexicano, el Tribunal Electoral de la Federación asumió nuevamente su compromiso de brindar la más amplia capacitación posible. Una vez que el Comité Técnico de Evaluación, aludido anteriormente como instancia encargada de estudiar y evaluar los proyectos de observación presentados y de asignar fondos, junto con el Consejo de Normatividad, aprobaron los proyectos de observación que accederían a los recursos otorgados por el Fondo administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Tribunal cumplió puntualmente la tarea a que se ha hecho mención.

Dentro de un plano bilateral, el Tribunal Electoral de la Federación cultiva el acercamiento con tribunales y otras autoridades electorales extranjeras. A manera de ejemplo, puede citarse el Convenio de Cooperación celebrado entre la Cámara Nacional Electoral de Argentina y las autoridades federales mexicanas. Firmado en el mes de agosto de 2004, con una duración de cuatro años prorrogables, el objetivo del Convenio, de acuerdo con su artículo 1, es identificar y promover proyectos y programas de intercambio, consulta, cooperación y asistencia técnica, sobre temas relacionados con la administración electoral y la solución jurisdiccional de conflictos electorales, para consolidar sus vínculos institucionales.

Pretendiendo concretar las modalidades de cooperación e intercambio a través de los siguientes instrumentos: programas informativos; foros de reflexión y análisis; talleres y cursos de capacitación, el Convenio apuesta a compartir experiencias en materia de capacitación en el área de fiscalización de los recursos otorgados a los partidos políticos, solución jurisdiccional de conflictos electorales, educación cívica y resultados electorales preliminares.

Inmerso de modo indiscutible en los esquemas de cooperación y asistencia electoral internacional, el Tribunal Electoral de la Federación no ha descuidado su vinculación con los foros, organizaciones, institutos y fundaciones más representativas en la materia. Sobre el particular, merece resaltarse que en la participación de este organismo, no sólo se atiende a cuestiones de carácter jurisdiccional, pues en los esquemas de colaboración se reserva espacio para fomentar la participación activa de la niñez y la juventud respecto a la cultura de la legalidad y difusión de los valores democráticos.

Consideraciones finales

Según el Informe sobre *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, enmarcado en la estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, dirigida a fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano, aunque 140 países en el mundo viven hoy bajo regímenes democráticos, sólo en 82 de ellos existe una democracia plena. En efecto, muchos gobiernos elegidos democráticamente tienden a sostener su autoridad con métodos no democráticos, modificando el marco jurídico en su favor e interviniendo en los procesos electorales, restando independencia a los poderes legislativo y judicial (PNUD, 2004: 23).

Ciertamente, la democracia no se reduce al acto electoral, sino que requiere de eficiencia, transparencia, equidad y autonomía de las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca y abogue por los derechos humanos. Como se sostiene en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo. Si bien es cierto existen excepciones, en muchos países donde los gobiernos fueron electos, no se ha logrado proporcionar los empleos, servicios y la seguridad personal que los ciudadanos necesitan, desean y reclaman con urgencia. Un creciente número de esa nueva ola de gobiernos, incluso algunos que llevan muchos años bien establecidos, han vuelto a adherirse a prácticas cada vez más antidemocráticas, con dirigentes que modifican las constituciones, intimidan a asambleas legislativas y judicaturas débiles, y manipulan abiertamente las elecciones, frecuentemente con devastadores efectos para el desarrollo humano (PNUD, 2002: 4).

Sin poder negar que existan importantes avances democráticos en la región, en América Latina la democracia como régimen político, parece identificarse con la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias. Al tiempo que los latinoamericanos consolidan sus derechos políticos, se siguen enfrentando con altos niveles de pobreza y desigualdad, situación que plantea fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza.

A diferencia de Europa, la democracia en América Latina ha tenido que hacer cuentas con una serie de realidades y necesidades políticas y sociales completamente distintas. El hecho de que los procesos de democratización en prácticamente todos los países de la región, no pueda desvincularse de la difícil situación económica y social, planteó que el problema de las transiciones democráticas, se presentara con un vicio de origen que a la larga demostraría ser un problema del que depende la viabilidad misma de las democracias. En nuestros países, esas condiciones políticas y sociales le han impuesto a la democracia, con frecuencia, tareas que por su propia naturaleza difícilmente puede resolver (Córdova, 2006: 151).

Vinculado a las particulares situaciones del desarrollo y la desigualdad social, el fortalecimiento democrático en América Latina no es ajeno a sobresaltos. Aún cuando se avanzó con relación al funcionamiento electoral y hubo logros en términos institucionales, persisten muestras de que la participación y la asistencia a las urnas es irregular. Los partidos políticos, como agentes de representación, atraviesan una severa crisis que se expresa en el hecho de que la gente desconfía de ellos, lo cual constituye un desafío adicional para el avance democrático.

Para entender las necesidades de expansión de la democracia en América Latina y percibir sus fragilidades, es indispensable apreciar lo que la democracia posee aquí de propio y original. En Latinoamérica las reglas e instituciones del régimen son similares a las de los países maduros, no obstante, se trata de sociedades profundamente diferentes. Construir y ampliar los derechos ciudadanos es una tarea que se desenvuelve en un contexto novedoso, se trata de una región en desarrollo y con sociedades profundamente desiguales, organizadas políticamente bajo regímenes democráticos. Se define en América Latina una nueva realidad sin antecedentes, el triángulo de la democracia, pobreza y desigualdad (PNUD, 2004: 36).

Ofreciendo la singularidad de la cohabitación entre las libertades políticas y las severas privaciones materiales de muchos, democracia y riqueza, democracia y pobreza son dos combinaciones que generan necesidades, dificultades y riesgos diferentes en la región. Las sociedades latinoamericanas son las más desiguales del mundo, ante tal escenario, no parece remoto desencantarse de la democracia demasiado pronto. Efectivamente, los enormes retos que plantean el subdesarrollo y la constante tentación de soluciones autoritarias, apresuran a un régimen democrático a ofrecer soluciones.

Conforme las apreciaciones del PNUD, si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas, la proporción de latinoamericanos que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras a un progreso real socioeconómico supera el 50%. Por primera vez en la historia de la región, la democracia es la forma de gobierno en el poder, circunstancia que permite culpar a los gobernantes cuando las cosas no van bien en materia de empleo, ingreso y seguridad.

Consolidar la democracia es un proceso y no un acto aislado, el hecho de conceder a todas las personas una igualdad política y el derecho al sufragio, no basta para crear en la misma medida la voluntad o capacidad de participar en los procesos políticos, la democratización verdadera es algo más que las elecciones, pues las elecciones son parte de un proceso más amplio. En efecto, la conquista de una democracia electoral representa un avance significativo, pero su establecimiento es sólo un paso que establece un piso mínimo en la lucha más amplia por la expansión de los derechos ciudadanos.

Ante el reto de consolidar la democracia plena y ampliar la garantía de protección a los derechos ciudadanos, corresponde al derecho internacional un papel más activo, no es

suficiente con debatir el posible uso de mediciones democráticas, como uno de los criterios para identificar países que serán receptores de fondos destinados a la promoción del desarrollo. Ciertamente, debe fortalecerse y ampliarse el esquema de cooperación y asistencia electoral, que buenos resultados ha dado.

Entre las diversas iniciativas internacionales, vale la pena resaltar que no se restringen a promover la democracia en su aspecto electoral, por el contrario, haciendo eco de las preocupaciones ciudadanas, los organismos globales y regionales incluyen ahora en sus metas tanto el estado de derecho como el desarrollo económico. Cada vez más, la comunidad internacional está convergiendo hacia la visión más amplia de la democracia, hacia la idea de que para prevenir retrocesos en el proceso democrático, es necesario analizar el régimen democrático como parte, y no aisladamente, del marco de las ciudadanías política, civil y social. El gran reto se encuentra en consolidar ese consenso emergente y traducirlo en apoyo a reformas que fortalezcan las democracias.

Más específicamente, las nuevas iniciativas internacionales vienen impulsando la definición de una agenda que resalta la importancia de la política, de los partidos, de las organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en los diversos procesos de la vida pública, la cultura democrática, las instituciones garantes de la transparencia y eficacia gubernamental, la gobernabilidad democrática, el estado de derecho y la reducción de la pobreza. Aprovechando una notable disminución de la sensibilidad estatal para discutir aquellos asuntos considerados internos, la cooperación internacional aborda temas no discutidos en el pasado, entre ellos, la asistencia para instaurar y fortalecer el avance democrático.

Dar impulso a una nueva etapa en materia de cooperación política, es una meta mucho amplia que la de brindar legalidad y transparencia a los procesos electorales, movilizar la imaginación y el conocimiento para prevenir retrocesos en el desarrollo democrático, demanda mayor compromiso y esfuerzo que el dotar a las instituciones electorales de personal profesionalizado y marcos de referencia. Regenerar el esquema de la asistencia en favor de la democracia implica identificar quiénes son los nuevos adversarios de ella y generar condiciones que propicien la democracia de ciudadanos.

De moderno significado, la noción de ciudadanía comprende un estatus para cada persona como miembro de pleno derecho de una comunidad, y abarca diversas esferas que se expresan en derechos y obligaciones. En tal sentido, la expansión de la ciudadanía es una condición de éxito de una sociedad democrática, pues en torno a esto se debe juzgar la calidad de la democracia. Dicho de otra manera, la medida del desarrollo de una democracia está dada por su capacidad de dar vigencia a los derechos ciudadanos.

Glosario

ACE	Administración y Costo de Elecciones, Publicación Electrónica
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
ATE	Asistencia Técnica Electoral
CAC	Comité Administrativo de Coordinación
COROE	Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
GANUPT	Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
IFE	Instituto Federal Electoral
IFES	Fundación Internacional para Sistemas Electorales
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODIHR	Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIF	Organización Internacional de la Francofonía
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OUA	Organización de la Unidad Africana
PEDD	Asociación para el Desarrollo Electoral y Democrático
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UE	Unión Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIORE	Unión Interamericana de Organismos Electorales
UNOPS	Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos
UPD	Unidad para la Promoción de la Democracia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Bibliografía

Aragón, Manuel (2002), *Constitución, democracia y control*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Arlucea Ruiz, Esteban (2002), *El sistema de derechos y su protección en la Unión Europea: la protección de los derechos fundamentales en Europa*, Madrid, Dykinson.

Cancado Trindade, Antonio, *Democracia y derechos humanos: el régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y el estado de derecho*.

Córdova Vianello, Lorenzo (2006), “De la transición al desencanto de la democracia en América Latina” en *El mito del desarrollo y las transiciones a la democracia*. Terceras Jornadas sobre Globalización y Derechos Humanos, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Díaz Muller, Luis (coordinador) (2006), *El mito del desarrollo y las transiciones a la democracia*, Terceras Jornadas sobre Globalización y Derechos Humanos, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Friedmann, Wolfgang (1967), *La nueva estructura del derecho internacional*, México, Trillas.

Labastida Martín del Campo, Julio (coordinador) (2000), *Transición democrática y gobernabilidad, México y América Latina*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Nacif, Benito, (2004), “La nueva relación entre el Presidente y el Congreso en México” en *Política y Gobierno*, Revista del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Volumen XI, número 1, México.

Nohlen, Dieter, (2005), *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Rodríguez Cuadros, Manuel, *El derecho humano a la democracia*.

Ruipérez, Javier (2005), *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Schedler, Andreas (2001), “La conflictiva construcción de la confianza electoral: el Consejo General del Instituto Federal Electoral, 1999-2000”, en *Dos de Julio: reflexiones posteriores*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Venegas Trejo, Francisco (2001), “Constitución y democracia en México” en *Democracia y Gobernabilidad*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Documentos

Acuerdo de Cooperación Técnica entre las Autoridades Electorales Nacionales de España y las Autoridades Electorales Federales Mexicanas.

Convenio de Cooperación entre la Cámara Nacional Electoral de Argentina y las Autoridades Federales Electorales de México.

Convenio de Cooperación entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Naciones Unidas (1997a), Asamblea General. Quincuagésimo segundo periodo de sesiones. Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. Informe del Secretario General, 16 de octubre.

Naciones Unidas (1997b) Asamblea General. Quincuagésimo segundo periodo de sesiones. Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas. Informe del Secretario General, 21 de octubre.

ONU. Comisión de Derechos Humanos. 60° Periodo de Sesiones. Tema 11 del Programa Provisional. Los Derechos Civiles y Políticos. La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos. Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos 2003.

Organización de Estados Americanos. Asamblea General. Programa de Gobernabilidad Democrática 2003.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Alfaguara.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Mundi-Prensa. México.

Instrumentos jurídicos internacionales

Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Carta de la Organización de Estados Americanos.

Carta Democrática Interamericana.

Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Fuentes electrónicas

Administración y Costo de Elecciones. Publicación Electrónica ACE (2006), www.idea.int/esp/ideas-work/01-electoral-ace.htm

IDEA (2006a), Trabajo en Curso, www.idea.int/ideas-work/wip-april2004-esp.pdf

IDEA (2006b), Presentación, www.idea.int/esp/institute/inst-intro.htm

IDEA (2006c), Objetivos, www.idea.int/esp/institute/1-01.htm

IDEA (2006d), Principios, www.idea.int/esp/institute/1-03.htm

IDEA (2006e), Miembros, www.idea.int/esp/institute/1-00.htm

IDEA (2006f), Órganos, www.idea.int/esp/institute/1-02.htm

IDEA (2006g), Programa para el Fortalecimiento de la Democracia, www.idea.int/esp/ideas-work/prog-intro-cb.htm

IDEA (2006h), Estado de la democracia, www.idea.int/esp/ideas-work/14-political-state.htm

IDEA (2006i), Perdurabilidad de las prácticas electorales, www.idea.int/esp/ideas-work/intro-sustainable.htm

IDEA (2006j), International Idea en Latinoamérica, www.idea.int/esp/ideas-work/23-country-la-intro.htm

IDEA (2006k), Democracia y manejo de conflictos, www.idea.int/esp/ideas-work/into-conflics.htm

IFE (2006a), Actividades Internacionales del Instituto Federal Electoral, www.ife.org.mx

IFE (2006b), Participación del IFE en misiones de asistencia técnica, www.ife.org.mx

IFES (2006a), Who We Are, www.ifes.org/whoweare.html

IFES (2006b), Acerca de IFES, www.ifes.org/publication

IFES (2006c), Elections Services, www.ifes.org/elections.html

IFES (2006d), Latin America and the Caribbean, www.ifes.org

La descolonización y el movimiento de los no alineados (2006), www.historiasiglo20.org/gf/descolonización.htm

Naciones Unidas, Centro de Información para México, Cuba y República Dominicana. Elecciones México 2006. Informe Preliminar, www.cinu.org.mx

Observación electoral internacional. Actores e historia (2006), www.auswaertiges-art.de.htm

Observación electoral: una breve y rica historia (2006), www.auswaertiges-amt.de/htm

Observación nacional e internacional: fuerzas y debilidades (2006), www.aceproject.org/main/espanol/po/pos.03.htm

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la asistencia electoral (2006), www.cinu.org.mx/temas/asist-elec/dh.htm

ONU (2006a) Modalidades de la asistencia electoral, www.cinu.org.mx/temas/asist-elec/modalidades.htm

ONU (2006b), Contexto y objetivos de la asistencia electoral de las Naciones Unidas, www.un.org/spanish/depts/dpa/uae/website5.htm

ONU (2006c), Principales tipos de asistencia electoral, www.un.org/spanish/depst/dpa/website3.htm

ONU (2006d), Asistencia electoral de la Organización de Naciones Unidas, www.cinu.org.mx/temas/asis-elec.htm

ONU (2006e), División de Asistencia Electoral: misión y mandato, www.un.org/spanish/depts/dpa/uae/website2.htm

ONU (2006f), Departamento de Asuntos Políticos, www.un.org/spanish/depts/dpa/mission2.htm

ONU (2006g), Asistencia electoral coordinada de las Naciones Unidas. Una tarea conjunta de todo el Sistema de la ONU, www.cinu.org.mx/temas/asis-elec/sist-onu.htm

ONU (2006h), Procedimientos y requisitos para solicitar asistencia electoral a la ONU, www.cinu.org.mx/temas/asis-elec/proced.htm

ONU (2006i), Listado de expertos, www.un.org/spanish/depts/dpa/uae/roster.htm

Organización de Estados Americanos. Unidad para la Promoción de la Democracia ¿que es la UPD? (2006), www.upd.oas.org/espa/indexspa.htm

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Asistencia electoral externa a las Naciones Unidas (2006), www.pnud.org.ec/proyectos/ecu-03-040.htm

Senado de la República (2002), Gaceta Parlamentaria. LIX Legislatura, No. 82, martes 3 de diciembre. www.senado.gob.mx/gaceta.php

Sobre las misiones de apoyo y observación electoral de la Unión Europea (2006), <http://europea.eu.int/scadplos/leg/es/iub/10105.htm>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006), Informe 1999-2000 Tomo I, www.trife.org.mx

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación(2006), Informe 2001-2002, www.trife.org.mx

Unión Europea, Actividades de la Unión Europea. Estrategia global de asistencia y observación electoral (2006), <http://europea.eu.int/scadplus/leg/es/iub/10105.htm>

UPD (2006a), Asistencia técnica electoral, www.oas.org/espa/asistencia-técnica-electoral.htm

UPD (2006b), Misiones de observación electoral, www.upd.oas.org/edm/moespanhore.htm

Hemerografía

Excélsior, martes 13 de abril de 2004.

Irizar Guadalupe (2004) "Reconoce la ONU la valentía del IFE" en *Reforma*, México, martes 22 de junio.

Legislación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



serie
investigaciones
electorales

**cooperación
electoral**
y el compromiso
internacional con la
democracia



**Departamento de Promoción Editorial del
Centro de Información Electoral**

Jorge Armando Becerril Sánchez
Área de Diseño Gráfico y Editorial

Ana Lley Rey Pérez
Tania López Reyes
Área Editorial





Cooperación electoral y el compromiso internacional con la democracia, se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2006. En los talleres de

La edición estuvo a cargo del Departamento de Promoción Editorial del Centro de Información Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1,000 ejemplares.

