

LA ONU EN MÉXICO. ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1994¹

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

EN EL PRESENTE ENSAYO SE ANALIZA la participación de la ONU en el proceso electoral de México en 1994. La instalación de una misión del organismo internacional en México tuvo dos objetivos: elaborar un análisis del proceso electoral y de las condiciones legales y políticas para el desarrollo del mismo (Misión Técnica de la ONU),² y brindar asistencia técnica a la observación electoral, en respaldo a organizaciones no gubernamentales (ONG), a través de ETONU.³

Igualmente, se analizan las condiciones y el contexto político de México que dan pie a un debate sobre el ingreso de misiones extranjeras para observar –y juzgar– las elecciones mexicanas de 1994. Esta

¹ Agradezco los comentarios al presente trabajo de los siguientes colegas (por supuesto, las opiniones aquí vertidas son responsabilidad mía): Tommie Sue Montgomery, del North-South Center, de la Universidad de Miami; Aída Aragao-Lagergen, funcionaria de ETONU-MEX, responsable en el estado de Puebla; Lisa Bhansali, funcionaria de ETONU-MEX, responsable en el estado de Veracruz; Manuel Carrillo Poblano, jefe del Área de Relaciones Internacionales del Instituto Federal Electoral de México; Sergio Aguayo, investigador de El Colegio de México y dirigente de Alianza Cívica; y de Leonardo Curzio, investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.

² Esta misión fue compuesta por Cecilio Ortiz Blanco (España), Luis Camilo Osorio (Colombia), Juan Ignacio Guerra (Chile), Gustavo Villamil (Colombia) y César Tulio Gómez Velázquez (Colombia). Su objetivo era analizar y evaluar los elementos legales y el contexto político en que se produjo la elección del 21 de agosto de 1994 en México. Dicha misión operó del 28 de junio al 9 de julio de 1994. Véase *Análisis del sistema electoral mexicano*, Misión Técnica de la ONU, IFE, México, 1994, 50 pp.

³ Esta misión comprendió la asesoría y financiamiento de los grupos de observadores electorales mexicanos, agrupados en las ONG. Se financió y asesoró a 15 ONG. Esta misión se denominó Misión de Asistencia Electoral y fue encabezada por Horacio Boneo y Nguyen Huu Dong.

discusión se dio en el país por la existencia de amplios cuestionamientos al sistema político y electoral. Las dudas sobre los mecanismos de competencia, igualdad de condiciones y posibilidades de acceso surgieron tanto en el interior del país, entre los partidos políticos de oposición y numerosas agrupaciones de la sociedad civil, como en el exterior. De esta manera, la presión para que se aceptara, por vez primera en la historia de México, a grupos de observadores electorales internacionales y a misiones de organismos internacionales (principalmente la ONU y la OEA) y gobiernos extranjeros (fundamentalmente asambleas y parlamentos) condujo incluso a modificar las disposiciones legales mexicanas.

La posibilidad de que el gobierno mexicano aceptara la instalación de una misión internacional dio lugar a un debate sobre la soberanía del país. En este debate se puso en juego un concepto amplio de soberanía (soberanía relativa), frente a un concepto reducido de la misma (soberanía absoluta). Este último va a la par de la defensa de la ideología fundamental que le da base al gobierno de México desde principios de siglo: el nacionalismo. Esta discusión conceptual y política se incluye en el ensayo, por considerarse fundamental para comprender los límites, alcances e importancia de la participación de la ONU en el proceso electoral.

Finalmente, se analizan las evaluaciones sobre la misión de la ONU y las opiniones a favor y en contra de ella, así como la participación de personas e instituciones extranjeras en el proceso político-electoral de México.

I. CONDICIONES Y CONTEXTO POLÍTICO

I.1. El antecedente inmediato: las elecciones de 1988 y los procesos político-electorales entre 1988 y 1993

En México, la mayoría de los analistas coinciden en que los procesos electorales no fueron una herramienta importante para que el régimen surgido de la Revolución de 1910-1917, y su "institucionalización" en 1929, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), lograra su legitimidad. Se establecieron mecanismos de control político para que la rotación del poder se presentara sin violencia.⁴ Era un

⁴ El Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929, cambió de nombre en 1938 a Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Éste transformó sus estructuras en 1946, año desde el cual tiene el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI).

sistema político *sui generis*, un híbrido de régimen de partido hegemónico (que permitía a la oposición participar legalmente en la lucha política, aunque no en igualdad de condiciones) y sistema parcialmente liberal y tolerante de las libertades individuales. No era un régimen democrático de gobierno. Sin embargo, su legitimidad se logró por medio de mecanismos “corporativos”, políticas de desarrollo impulsadas por el Estado, etc. La característica de este régimen es que fue un sistema autoritario abierto y tolerante, con elevadas dosis de libertades individuales que proporcionaron gran estabilidad política al país desde inicios de los años treinta hasta mediados de los ochenta. La oposición podía expresarse con gran libertad, pero tenía pocas posibilidades de obtener espacios reales de poder.⁵

Como estrategia para mantener la estabilidad, el sistema político, cedió a la oposición algunos espacios de poder formal (como la Cámara de Diputados) desde los años sesenta. En 1968, las protestas estudiantiles presionaron al gobierno. A inicios de los setenta se incorporó a la oposición de extrema izquierda y extrema derecha a la lucha electoral (el hecho más significativo fue la legalización del Partido Comunista). En 1977 se produjo una reforma política muy importante y en los años ochenta la oposición comenzó a tener triunfos electorales significativos en gobiernos locales (municipios). A mediados de los años ochenta, a la par de una gran crisis económica, se presentó la necesidad de modernizar el sistema político en forma integral. Esto debido al desmantelamiento gradual del Estado autoritario, corporativo y populista, y su transformación en otro liberal y democrático. En México la característica principal de la transición a la democracia ha sido su lentitud.

El sistema político mexicano ha necesitado más de 20 años para pasar de un régimen autoritario abierto de partido de Estado y un sistema de economía mixta, a un régimen democrático en un contexto de economía de mercado.⁶

En esta transición, los procesos electorales van siendo cada vez más importantes. La oposición política confía crecientemente en la vía electoral y democrática y rechaza otros métodos de acceso al poder. El

⁵ Dos libros clásicos donde se analiza a fondo el sistema político mexicano son los de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, ERA, 1965, y Roger Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1971.

⁶ Entre los ensayos más profundos sobre la modalidad mexicana de transición a la democracia se encuentra el de Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.

éxito de la transición mexicana consisten en que, aunque aún no ha sido sustituido el PRI, el conjunto de los partidos políticos reconoce la vía electoral como método principal de acceso al poder.⁷

A fines de los años ochenta se construyó el actual sistema de partidos. Históricamente, el partido de oposición más importante ha sido el Partido Acción Nacional (PAN), de tendencia centro-derecha. La izquierda, muy dividida entre los grupos marxistas y los nacionalistas—cuyo origen muchas veces es el PRI—, organizó un frente electoral en 1988 denominado Frente Democrático Nacional (FDN), encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas.⁸

Las elecciones presidenciales de 1988 fueron notablemente competidas. El PRI obtuvo 50.7% de los votos, el FDN 30.5% y el PAN 16.7%.⁹ Estas cifras siempre fueron motivo de duda, y numerosos analistas señalan que se cometieron gran cantidad de irregularidades. La segunda fuerza electoral, el FDN, sostuvo que ganó y que el triunfo le fue arrebatado por un fraude masivo cometido en favor del candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari.

El FDN, a principios de 1989, se disolvió para convertirse en el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Con la fundación del PRD se consolidó la nueva tendencia del sistema político mexicano: un sistema tripartidista, cuyos ejes principales son el PAN, ubicado a la derecha, el PRI, al centro, y el PRD, a la izquierda. La configuración tripolar del sistema político no excluye la existencia legal de otros partidos. La ley reconoció para las elecciones de 1994 la participación de nueve partidos políticos. Esto explica en parte la dificultad para construir un frente de oposición unificado entre el PAN, el PRD y los otros partidos opositores para derrotar al PRI, y a su vez le otorga al PRI un gran margen de maniobra política. Este hecho se demostró en todos los proce-

⁷ El debate sobre la lucha armada había sido olvidado en México, hasta que se conoció públicamente la existencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1 de enero de 1994, véase *EZLN, Documentos y comunicados*, México, ERA, t. 1, 1994. Especial mención merece la "Declaración de la selva Lacandona", pp. 33-36; también, John Ross, *Rebellion from the Roots, Indian Uprising in Chiapas*, Maine, Common Courage Press, 1995; Elaine Katzenberger (ed.), *First World, ha, ha, ha. The Zapatista Challenge*, San Francisco, City Light Books, 1995.

⁸ Para el contexto político en que se produce el crecimiento de la oposición y la crisis del PRI antes de las elecciones de 1988, véase Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (comps.), *Primer informe sobre la democracia. México, 1988*, México, CIIH-UNAM, Siglo XXI, 1988.

⁹ José Antonio Crespo, *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, CIDE-Espasa, 1995, p. 246. Datos oficiales de la Secretaría de Gobernación.

sos electorales de 1988 a 1994, consignados por las alianzas (principalmente entre el PRI y el PAN) y la exclusión y represión (hacia el PRD), lo que hizo dudar sobre la debilidad del proceso de maduración democrática del sistema político. Éste es uno de los factores que inciden en el llamado a fuerzas internacionales para verificar y observar elecciones en México.

Otro de los factores determinantes para la apertura al exterior del proceso político mexicano fue que, a pesar de que el PRI tuvo una importante recuperación en las elecciones para diputados de 1991 (pasó a 61.4% del voto, mientras que el voto del PRD bajó hasta el 8.6%, lo que significa una drástica caída de 15.5%),¹⁰ en muchas elecciones para gobernador, en donde hubo competencia importante, en lugar de decidirse el resultado por la vía democrática (el cómputo de los votos reales), se decidió por la vía autoritaria (la negociación), lo que produjo grandes cuestionamientos respecto de la legalidad democrática, y crítica a la realidad autoritaria y al control que tienen el presidente y el PRI sobre los procesos políticos.¹¹

Negociar los resultados electorales en vez de aceptar los triunfos de la oposición creó un clima muy negativo y se incrementaron las críticas al sistema político-electoral, por lo que se comenzó a hablar en la oposición y la sociedad civil de constituir grupos de "vigilancia" y "observación" electoral, y comenzó a manejarse la idea de llamar a fuerzas extranjeras a corroborar las irregularidades. Las primeras elecciones donde se configuró una vigilancia ciudadana muy fuerte fue la de gobernadores para San Luis Potosí y Guanajuato, el 18 de agosto de 1991.¹² Así, mientras el gobierno se recuperaba en elecciones nacionales para diputados, crecía la inconformidad en las de gobernadores.

Los analistas hablaron de la "democracia selectiva", donde el gobierno pactaba con el PAN pero no con el PRD, lo que configuró un clima de gran inestabilidad política, y generó las condiciones para el cuestionamiento de los procesos políticos.¹³ Esta situación se convirtió

¹⁰ *Ibid.* p. 152.

¹¹ El análisis más completo de los procesos electorales entre 1988 y 1994, donde se estudia la modalidad mexicana de la negociación política no democrática: la "concertación", es el de José Antonio Crespo, *Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas, op. cit.*

¹² La agrupación de observadores electorales nacionales más importante es la Academia Mexicana de Derechos Humanos, que se inicia en el campo de las elecciones de 1991. Esta academia organizará la Alianza Cívica en 1994.

¹³ El concepto "democracia selectiva" lo comenzaron a emplear los analistas poli-

en una ausencia de legitimidad, lo que abrió el proceso político también a las críticas del exterior.¹⁴

I.2. México y la internacionalización de los procesos políticos

En México está prohibido legalmente que los partidos políticos participen subordinados a agrupaciones internacionales. Esto no ha podido evitar que los partidos políticos –incluido el PRI– tengan aliados en el exterior. Ello se debe a una legislación nacionalista cuya razón son las adversas condiciones históricas, donde ha existido una tendencia muy marcada a la intervención directa del exterior, principalmente de Estados Unidos.

Lo anterior no ha impedido que los partidos políticos tengan una gran actividad en el exterior. Sobre todo la oposición política, por su debilidad y para poder contar con respaldos importantes, ha buscado continuamente el apoyo externo. En los últimos años, la tendencia a que la participación de mexicanos en grupos de observadores internacionales se ha dado sobre todo en el PAN.¹⁵ El PAN ha enviado a numerosos observadores suyos a procesos electorales donde sus partidos afines –demócratacristianos– han luchado por el poder: la elección en El Salvador en 1984, las de Panamá, Guatemala, Costa Rica, Haití, Venezuela e incluso en otras partes del mundo, y los referendos en Chile y Uruguay. Por ejemplo, a la elección presidencial de Costa Rica, en febrero de 1994, el PAN envió a 60 militantes. Este partido es el más afecto a la transnacionalización –por medio de los observadores– del proceso político. En diciembre de 1993, el senador panista Héctor Terán señaló: “los observadores extranjeros no demeritan la soberanía nacional porque los derechos humanos corresponden a una soberanía universal donde los gobiernos no pueden impedir que los organismos internacionales supervisen el respeto a esos derechos”.¹⁶

ticos en 1989, cuando se reconoció el triunfo del candidato a gobernador del PAN en Baja California, pero se negó el del candidato del PRD en Michoacán, donde se manifestaron violentos conflictos políticos. De aquí surgen los cuestionamientos del PRD respecto a la modernización salinista del sistema político.

¹⁴ Laurence Whitehead, “Las peculiaridades de una ‘transición’ a la mexicana”, *Este País*, núm. 40, México, julio de 1994.

¹⁵ El tema de los observadores internacionales comenzó a aparecer en el debate académico y político en 1992. Véase José Antonio Crespo, *Observadores internacionales: la percepción ciudadana en México*, México, CIDE, 1992.

¹⁶ *La Jornada*, 11 de diciembre de 1993.

La izquierda ha sido más renuente a este respecto. En el PRD se observan dos corrientes: los nacionalistas, que rechazan participar en grupos de observación, bajo el argumento de la defensa de la soberanía, y los que señalan que con el apoyo externo se pueden evitar fraudes electorales.

El mayor debate se presentó en el seno del PRI y en el gobierno. A fines de 1993, se negaba la posibilidad de aceptar observadores extranjeros. Posteriormente, debido a la crisis chiapaneca y a la súbita e inevitable presencia de ONG, congresistas, políticos de muchos países y de la prensa internacional, comienza a ceder esta posición nacionalista y defensiva, en favor de una más flexible y abierta, cuya explicación es la inevitabilidad: se autoricen o no, van a estar presentes observadores del proceso político.¹⁷

En la cúpula del PRI se negó la posibilidad de la observación en un principio, no obstante algunos sectores de ese partido empezaron a hablar de invitar a observadores desde fines de 1993.¹⁸

La presión sobre el gobierno mexicano para que aceptara observadores se inició con las campañas presidenciales mismas, en octubre de 1993. El canciller Fernando Solana advirtió a principios de octubre: "el gobierno mexicano no permitirá que haya observadores extranjeros en los procesos electorales, únicamente mexicanos. El ejercicio más fundamental de la soberanía son las elecciones, que siempre deben estar en manos de los ciudadanos de México".¹⁹ La Fundación Carter, uno de los grupos más activos en materia de observación internacional, envió "misiones" al inicio de las campañas sin contar con la autorización del gobierno de México, lo que abrió la discusión política sobre el tema.²⁰ Igualmente, el coordinador de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Bill Richardson, señaló

¹⁷ La información de prensa sostiene que el gobierno de Estados Unidos planteó a fines de 1993 la conveniencia de autorizar la observación de las elecciones. Véase "Washington sí planteó a Solana la necesidad de observadores en 94", *La Jornada*, 3 de diciembre de 1993.

¹⁸ El candidato del PRI, Colosio, sostuvo el 8 de diciembre de 1993, a propósito de los votos fraudulentos: "El PRI no los necesita, ni yo los quiero", *La Jornada*, 9 de diciembre de 1993; el militante del PRI Alejandro Rojas, uno de los dirigentes de la fracción camachista y presidente de la corriente denominada "Fundación para la Democracia" afirmó que invitaría a miembros de los partidos Demócrata y Republicano de Estados Unidos, *La Jornada*, 7 de diciembre de 1993.

¹⁹ *La Jornada*, 3 de octubre de 1993.

²⁰ "Observará la Fundación Carter de los EU el inicio de las campañas presidenciales", *La Jornada*, 31 de octubre de 1993.

que el gobierno de México debía aceptar observadores de la ONU y la OEA para que el ingreso del país al TLC estuviera en concordancia con el proceso de apertura democrática.²¹

El 28 de noviembre de 1993 se celebraron elecciones para gobernador en Yucatán. El PAN, ante las irregularidades observadas por su dirigencia, acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (organismo de la OEA) para denunciarlas.²² Igualmente, creció la organización de grupos de la sociedad civil mexicana para participar en la vigilancia electoral.²³ Así, tanto ONG mexicanas y partidos políticos de oposición como ONG internacionales (principalmente norteamericanas) y sectores políticos de Estados Unidos coincidieron en la necesidad de que el gobierno de México acepte la observación. Incluso en una reunión sobre la democracia mexicana, organizada en el Departamento de Estado, se mencionó dicha necesidad.²⁴ Asimismo, las críticas sobre violaciones a los derechos humanos también se incrementaron con motivo de la entrada en vigor del TLC. Influyentes ONG como America's Watch, hablaron de la necesidad de realizar una reunión trilateral sobre derechos humanos.²⁵

Tanto la Constitución mexicana como las leyes electorales prohíben la presencia de extranjeros en los procesos políticos. En los foros internacionales el gobierno mexicano se ha expresado en el mismo sentido. Al respecto existe gran concordancia entre la acción de México hacia afuera, basada en los principios rectores de la política exterior,²⁶ y la forma como el gobierno trató de evitar la interferencia en el proceso políti-

²¹ *La Jornada*, 21 de noviembre de 1993.

²² "Protestará AN ante la OEA por el caso Yucatán", *La Jornada*, 3 de diciembre de 1993.

²³ Sergio Aguayo, "Observadores en Yucatán", *La Jornada*, 27 de noviembre de 1993, y "Convergencia Democrática inició la vigilancia de los comicios del 94", *La Jornada*, 11 de diciembre de 1993.

²⁴ "Segundo encuentro sobre la democracia mexicana en EU", *La Jornada*, 2 de diciembre de 1993. Oficialmente, el gobierno de Estados Unidos negó que presionara al mexicano para la asistencia de observadores. Véase "Niega James Jones que EU vaya a intervenir en los comicios de 1994", *La Jornada*, 7 de diciembre de 1993.

²⁵ *Mexico Human Rights Watch/America's Watch Writes to President Clinton Urging NAFTA Summit on Human Rights*, Nueva York, America's Watch, vol. v, núm. 10, octubre de 1993.

²⁶ La Constitución de México señala en el artículo 89, fracción x, estos principios: "En la conducción de tal política (la exterior) el titular del poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de

co interno. En el seno de la Asamblea General de la ONU, en esas mismas fechas, el gobierno mexicano se opuso rotundamente a la participación de extranjeros en procesos electorales. En la resolución 48/124, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tuvo lugar el 20 de diciembre de 1993, se señala: "1. [...] por el principio de igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos que se establece en la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente y sin influencias externas su sistema político [...] 2. Reafirma que es un derecho soberano de los pueblos el determinar los métodos y establecer las instituciones que regulen su proceso electoral."²⁷

*I.3. El crack del sistema político. El factor Chiapas*²⁸

Uno de los elementos para lograr legitimidad durante el gobierno de Carlos Salinas fue la firma del TLC, y no los mecanismos democráticos. Esto influyó para que numerosos sectores políticos y sociales vieran las elecciones de 1994 como el momento de expresar su descontento y oposición. Las fracturas en el interior del sistema político comenzaron con la selección del candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, a fines de 1993.²⁹ En ese entonces, la correlación de fuerzas entre los tres principales partidos era, según las encuestas de opinión, el PRI en primer lugar, el PRD en segundo y el PAN en el tercero.

La aparición del EZLN el 1 de enero de 1994, rompió las reglas –legales y reales– del sistema político y cuestionó principalmente el liderazgo del PRI.³⁰ Numerosas fuerzas sociales e incluso importantes secto-

la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales." Véase Instituto Federal Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1994, p. 76. En el artículo 33 se asienta: "Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país." *Ibid.*, p. 36.

²⁷ *United Nations, General Assembly. Resolution Adopted on the Reports of the Third Committee. Report A/48/632/Add. 2*, Nueva York, 20 de diciembre de 1993. El voto a favor de esta resolución fue de 101 contra 51 (entre éstos, los de Estados Unidos, Canadá y la mayoría de los países de Europa), y 17 abstenciones.

²⁸ Las causas históricas de la rebelión pueden consultarse en Thomas Benjamin, *A Rich Land, a Poor People. Politics and Society in Modern Chiapas*, University of New Mexico Press, 1989.

²⁹ Esta fractura se expresó con el liderazgo de Manuel Camacho, contendiente de Colosio, dentro del sistema.

³⁰ Esto lo analizamos en Raúl Benítez Manaut, "México. El desafío de las guerrillas", *Nueva Sociedad*, núm. 130, Caracas, marzo-abril de 1994.

res de los partidos políticos (sobre todo del PRD) se sintieron atraídos por la guerrilla zapatista. Éste fue el cuestionamiento más profundo al sistema político mexicano desde su origen: “tanto las instituciones como el equipo que las dirige han sido rebasados por las circunstancias. El resultado es una creciente disfuncionalidad de los procesos políticos. La cuerda se reventó por lo más delgado: por Chiapas, lugar de los pobres entre los pobres”.³¹ Un elemento importante fue que prácticamente todos los sectores políticos del país (incluidos los más conservadores) reconocieron las causas de la rebelión guerrillera y sólo cuestionaron los métodos. Eso le dio legitimidad al EZLN, pero, al mismo tiempo, inviabilidad al camino de la violencia.

Dada la súbita crisis de legitimidad, el gobierno de México actuó también de una forma no usual en condiciones similares: optó por la negociación política en vez de la guerra. La guerra y el empleo del ejército en tareas de contención militar sólo duró 12 días. El 12 de enero de 1994 el presidente ordenó la suspensión de las actividades militares y comenzó un largo proceso de negociación política. A partir de esta fecha el ejército sólo se aplicó a tareas de “disuasión” y “despliegue” de tropas.³² Todos los analistas coinciden en que la guerrilla zapatista es un factor de aceleración de la democracia mexicana.

La crisis de Chiapas también abrió una ventana de vulnerabilidad en México: el factor externo. Por vez primera, los cuestionamientos al sistema político realizados en el exterior tienen una gran repercusión interna y se convierten en elemento importante para la toma de decisiones políticas. A lo anterior contribuyó la entrada en vigor del TLC. Incluso gran cantidad de periodistas extranjeros señalaron que el TLC fue uno de los factores que evitaron una matanza de indígenas en Chiapas.³³ Sin embargo, la más fuerte reacción política se presentó en el Congreso de Estados Unidos. En la audiencia sobre México, celebrada el 2 de febrero de 1994, el grupo de congresistas antimexi-

³¹ Lorenzo Meyer, “Chiapas o la suma de las injusticias”, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano, op. cit.*, p. 189.

³² Los análisis que expresan la posición del ejército mexicano con mayor profundidad son José Luis Piñeyro, “Chiapas en la seguridad nacional de México”, *El Cotidiano*, núm. 62, México, UAM, mayo-junio de 1994; y Stephen Wager y Donald Schulz, *The Awakening: The Zapatista Revolt and Its Implications for Civil-Military Relations and the Future of Mexico*, US Army War College, Strategic Studies Institute, diciembre de 1994.

³³ Lucy Conger, “Mexico: Zapatista Thunder”, *Current History*, marzo de 1994; Andrew Reding, “National vs. Party Interests in Mexico”, *The Christian Science Monitor*, 25 de enero de 1994; Tim Golden, “Mexican Army Is Said Abuse Rebel Suspects”, *The New York Times*, 24 de enero de 1994.

canos, encabezado por Robert Torricelli, comenzó una amplia campaña para vigilar más de cerca los derechos humanos y el proceso político mexicano.³⁴

Históricamente, visto desde el extranjero, el gobierno mexicano había sido criticado por la falta de mecanismos democráticos de rotación del poder y por la debilidad de las instituciones donde se comparte el poder.³⁵ Igualmente, se habían hecho cuestionamientos por violaciones a los derechos humanos.³⁶ Sin embargo, en ese momento estas críticas no tuvieron un impacto decisivo en el interior del país.

La crisis chiapaneca y la entrada en vigor del TLC son los hechos que vuelven decisiva la opinión externa. Desde enero de 1994, las críticas se dan por tres factores principales: 1) ausencia de democracia, 2) violaciones a los derechos humanos y 3) los amplios sectores de población que viven en la miseria, y esas críticas responsabilizaban de forma directa al gobierno de Salinas. La gran cantidad de periodistas y observadores internacionales, miembros de ONG defensoras de los derechos humanos, se convirtieron en una nueva realidad imposible de evitar para el gobierno mexicano.³⁷ Estos periodistas y miembros de ONG internacionales participaron de forma muy activa en 1994 en México por dos causas: para que no se reiniciara la guerra en Chiapas y para observar las elecciones de agosto.

³⁴ “Después de Chiapas, desconcierto, decepción y endurecimiento de Estados Unidos hacia México”, *Proceso*, núm. 901, 7 de febrero de 1994, pp. 52-55. Véase también el testimonio en dicha audiencia: Human Rights Watch/America’s, *Human Rights and the Chiapas Rebelión*, US House Foreign Affairs, Subcommittee on Western Hemisphere Affairs, 2 de febrero de 1994.

³⁵ Véase, por ejemplo, el libro de Adolfo Aguilar Zinser y Silvia Núñez García (comp.), *México en el pensamiento económico, político y social de los Estados Unidos*, México, CIIH-UNAM, 1995. En los años ochenta, analistas norteamericanos señalaban la existencia de una potencial crisis como la de Irán. Véase Brian Latell, “México en la encrucijada. Las múltiples crisis del sistema político”, en Aguilar Zinser y Núñez García, *op. cit.*, pp. 45-80. En inglés: Brian Latell, “Mexico at the Crossroads. The Many Crisis of the Political System”, Hoover Monograph Series, núm. 6, Hoover Institutions, Stanford University, 1986.

³⁶ Desde 1975 Amnistía Internacional reporta cotidianamente las violaciones a los derechos humanos en México. En 1986 publicó uno especialmente importante: *Amnistía Internacional México. Los derechos humanos en zonas rurales. Intercambio de documentos con el gobierno mexicano sobre violaciones de los derechos humanos en Oaxaca y Chiapas*, Londres, Amnesty International Publications, 1986.

³⁷ *Mexico. The New Year’s Rebellion: Violations of Human Rights and Humanitarian Law During the Armed Revolt in Chiapas, Mexico*, Nueva York, Human Rights Watch America’s, vol. VI, núm. 3, 1 de marzo de 1994. Este informe critica las violaciones a los derechos humanos, tanto del ejército como del EZLN.

En este contexto, el debate sobre la posible participación de observadores internacionales, y en particular de la ONU y la OEA, cobra gran impulso.

II. LAS CAMPAÑAS ELECTORALES Y LA CRISIS POLÍTICA

Antes de que apareciera la crisis de Chiapas, la reforma política que condujo a la del marco legal para que se realizaran las elecciones había concluido. Las negociaciones entre el gobierno y los partidos políticos de oposición (principalmente el PAN y el PRD) habían creado una nueva normatividad que había sido aceptada por todos. Es la que se consigna en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe),³⁸ editado por el Instituto Federal Electoral, la institución del gobierno responsable de organizar la elección. El Cofipe (fines de 1993) considera a los observadores nacionales, con la restricción de aceptar su labor sólo para el día de la elección, y no se menciona a los internacionales. Sin embargo, a raíz de la crisis de Chiapas, la oposición política vuelve a señalar la necesidad de profundizar en las reformas al Cofipe, como condición para participar en la elección de agosto de 1994. El gobierno se ve forzado a establecer un pacto con la oposición para este fin en enero de 1994, que se denominó "Acuerdo para la paz, la justicia y la democracia".³⁹ Producto de este acuerdo, el 23 de marzo el Congreso de la Unión (senadores y diputados) aceptó modificar el artículo 41 de la Constitución y 31 artículos del Cofipe.⁴⁰ Las modificaciones al artículo 5 del Cofipe amplían las facultades de los observadores nacionales. Éste es el principio legal de lo que será la futura función de asesoría de la ONU.

El mismo 23 de marzo de 1994, a la par de la aceptación de las reformas por el Congreso, el sistema político mexicano entró en la más profunda de sus crisis al ser asesinado el candidato del PRI a la presidencia, Luis Donaldo Colosio. El asesinato de Colosio puso de mani-

³⁸ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.

³⁹ Firmado el 23 de enero de 1994.

⁴⁰ La reforma del artículo 41 de la Constitución cambia la legalidad respecto del Tribunal Federal Electoral e incluye una nueva figura: los consejeros ciudadanos. Los cambios del Cofipe se realizaron en 31 artículos; se reconoce la figura del "observador nacional" (artículos 5 y 6). Véase Instituto Federal Electoral, *Addenda. Reformas 1994*, México, IFE, 1994, y 1994, *tu elección. Memoria del proceso electoral federal*, IFE, 1995, pp. 25-27.

fiesto otra de las facetas de la crisis del sistema político: las luchas internas de la élite en el poder. Aunque en términos legales el asesinato no se ha reconocido como político (se sostiene la tesis del "asesino solitario"), la gran mayoría de los analistas afirman que fue producto de un complot y que éste provino de la élite política.⁴¹

Paradójicamente, el asesinato de Colosio fue el factor que ayudó al PRI a detener el descenso de su simpatía entre la población, según las encuestas de opinión.⁴² El temor de la población, primero por la crisis de Chiapas, y luego por la violencia política, de que apareciera el fantasma de una guerra civil, es lo que se conoce como el crecimiento de una opción "conservadora" en México: más vale conservar el sistema que apoyar un cambio político cuyo desenlace puede ser peor que el régimen existente. Entre abril y agosto, el cambio principal en la opinión pública se observó en el desplazamiento gradual del PRD, y el ascenso del PAN a la segunda posición.⁴³ El hecho de que el electorado haya votado 77% al PRI y el PAN, habla de una tendencia al voto conservador y a la derecha.⁴⁴

El resultado final de la elección, fue en un principio impugnado por el PRD. Sin embargo, el aislamiento de este partido, frente al triunfo del PRI y el segundo lugar del PAN, le restó fuerza a la posibilidad del cuestionamiento legal a la elección. El PRD sostuvo hasta los momentos previos a la elección que el gobierno iba a realizar un fraude "moderno", no sólo en las urnas el día de la elección, sino en todo el proceso, desde la integración del padrón electoral,⁴⁵ hasta el financiamiento de las campañas y el empleo de los medios de comunicación para inducir a la población a votar por el PRI.

⁴¹ Ciro Gómez Leyva, *Recuerdo de Colosio. La muerte, ya vamos llegando a México*, México, Diana, 1995.

⁴² Véase "La frialdad de los números", *Voz y Voto*, México, abril de 1994, p. 22. Esta encuesta señala que antes del asesinato de Colosio, el PRI recibía 44% de las simpatías, el PRD 15% y el PAN 13%. Siempre apareció en las encuestas un sector indeciso. En ésta es el 19%. Este sector a la hora de la votación entregó su voto al PRI.

⁴³ En julio de 1994, la misma encuesta demostró que el PRI continuaba en primer lugar, con 47%, el PAN con 17% y el PRD con 8%. Lo interesante son los indecisos, 23%. "Cierre anticlimático", *Voz y Voto*, agosto de 1994, p. 26.

⁴⁴ José Antonio Crespo, "La transición entrampada", *Enfoque, Reforma*, núm. 38, 28 de agosto de 1994.

⁴⁵ Véase Daniel Moreno, "El efecto del padrón", *Enfoque, Reforma*, núm. 34, 31 de julio de 1994. Las dudas sobre el padrón, levantadas sobre todo por el PRD, incluyen: muertos que votan, homónimos, personas con dos y más registros electorales. Sin embargo, los "consejeros ciudadanos", la mayoría de los partidos políticos y las misiones internacionales señalan que es el mejor padrón que se ha tenido en la historia electoral de México, y que se podía emplear para llevar a cabo la elección.

III. LA ONU Y LAS PRESIONES PARA ACEPTAR LA OPINIÓN EXTRANJERA EN LAS ELECCIONES DE MÉXICO

Debido a las dudas que presentaba el proceso electoral y a la profundización de la crisis política, incrementada principalmente por la rebelión en Chiapas y el asesinato de Colosio, la presión internacional sobre el gobierno mexicano fue creciendo. Por ello, las tendencias favorables al PRI en las encuestas –aunque descendentes– fue el factor que finalmente decidió para abrir el proceso político a fuerzas internacionales. Por vez primera se aceptaba la asesoría internacional en el proceso político-electoral mexicano, y también el ingreso de observadores internacionales. Éstos finalmente ingresaron en calidad de “visitantes”. La “asesoría internacional” no fue para el gobierno, sino para las ONG. O sea, para apoyar la credibilidad del proceso electoral.

La organización de “observadores nacionales” que de forma paralela vigilarían las elecciones fue un factor que aceleró la transnacionalización de las mismas. Una gran cantidad de agrupaciones de la sociedad civil, a las que ingresaron sectores empresariales, principalmente la influyente Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), y corporativos (como el gremio más numeroso de México, el de los maestros) comenzaron a expresar la idea de conformar grupos de observadores.⁴⁶ Algunos de esos grupos no contaban con recursos financieros para realizar una observación con cobertura nacional aceptable, por lo que fue gestándose la posibilidad de buscar respaldos internacionales.

A la par, en el PRI comenzaron a mostrarse diferencias de opinión entre el candidato Colosio y la postura oficial del gobierno. Colosio, en su más famoso discurso político, el del 6 de marzo de 1994, cambió su opinión y planteó la necesidad de aceptar la presencia de “visitantes internacionales”: “La elección es de la sociedad y por lo tanto no puede ser asunto cerrado. Su transparencia exige de la participación de observadores y no excluye que de ella pueda darse el más amplio testimonio, tanto de parte de nuestros ciudadanos como de visitantes internacionales.”⁴⁷ Se señala que en el seno del gobierno, después de las

⁴⁶ A principios de marzo, más de 300 grupos civiles expresaron esto en un documento titulado “Observación integral del proceso electoral de 1994”, véase *La Jornada*, 12 de marzo de 1994.

⁴⁷ *La Jornada*, 7 de marzo de 1994. El discurso del 6 de marzo es considerado como de “ruptura” entre Colosio y Salinas. Los analistas señalan, para complementar la hipótesis de un complot, que esta ruptura explica el asesinato posterior, el día 23 de marzo.

declaraciones de Colosio, hay un cambio de posición, debido a una gran presión internacional; la tardanza del gobierno a este respecto fue para establecer la modalidad legal, de forma que no se contradijeran la Constitución ni el Cofipe.⁴⁸

Después de esta declaración del candidato del PRI, las tres principales fuerzas políticas del país expresan su simpatía por el ingreso de observadores internacionales. Por ello, la posición del gobierno comenzó a cambiar. Posteriormente a esta declaración, el entonces embajador de México en la ONU, Víctor Flores Olea, señaló que aceptar observadores internacionales “no significa abandono de la soberanía, sino declarar que no hay nada que ocultar y se pueden observar los procesos electorales en México libremente”, debido a que “México acepta su presencia por el proceso de globalización y por las condiciones del mundo actual”.⁴⁹ La inquietud política por los observadores internacionales (o el ingreso de organismos como la ONU y la OEA) se dio en relación con la posible “intervención” o violación de la soberanía del país.⁵⁰ Sin embargo, el secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, expresó después de estas declaraciones que “todavía no se me ha convencido de la necesidad de que venga gente de fuera a observar el proceso”.⁵¹ Estas contradicciones en la opinión de altos funcionarios muestran la importancia del debate y los desacuerdos existentes respecto al tema.

En abril de 1994 es cuando el debate, en el país y en el extranjero, orilla al gobierno de México a invitar a la ONU para configurar la asesoría técnica. Ello se debió al incremento de las presiones internaciona-

⁴⁸ Durante los primeros 15 días de marzo el gobierno de México fue presionado por numerosas fundaciones privadas de gran influencia política (como el Instituto Nacional Demócrata y la Fundación Carter) y por la prensa para que fueran aceptados los observadores. *Proceso*, núm. 906, 14 de marzo de 1994.

⁴⁹ Declaraciones de Víctor Flores Olea, embajador de México en la ONU. *La Jornada*, 15 de marzo de 1994.

⁵⁰ Véanse los editoriales de influyentes analistas de prensa como Soledad Loeza o Demetrio Sodi: Soledad Loeza: señaló: “La presencia de observadores extranjeros en los comicios de agosto no tiene necesariamente que convertirse en una ocasión para que intereses extranjeros intervengan en asuntos mexicanos; pero es preciso disminuir los riesgos de que así ocurra. Sobre todo porque, como dice el poema: ‘una intervención es una intervención’”, *Reforma*, 11 de abril de 1994. Demetrio Sodi declaró al respecto: “Los observadores extranjeros, en su mayoría, desconocerán la realidad política nacional, no entenderán nuestra historia y lucha política de los últimos años, desconocerán la legislación y los acuerdos políticos entre los partidos, vendrán cuando mucho con dos o tres días de anticipación.” *La Jornada*, 18 de marzo de 1994.

⁵¹ *La Jornada*, 10 de abril de 1994.

les, principalmente las provenientes de Estados Unidos. Desde el Diálogo Interamericano,⁵² importantes miembros del Congreso, el crítico del gobierno de México Robert Torricelli,⁵³ funcionarios del gobierno de George Bush, como Bernard Aronson,⁵⁴ hasta la opinión pública y numerosos organismos de mexicano-estadunidenses del estado de California, comenzaron a ejercer gran presión. Ésta se relacionó con una "ofensiva" internacional de los grupos civiles mexicanos en el extranjero, para buscar respaldo financiero y político a sus actividades. En particular hubo un acercamiento de seis importantes agrupaciones civiles con funcionarios de la National Endowment for Democracy (NED) el 4 de abril. Este apoyo lo pidieron a la NED para el establecimiento de un sistema de conteo paralelo al oficial, educación cívica, asesoría técnica en actividades electorales y redes de comunicación.⁵⁵

La posición oficial del gobierno de Estados Unidos fue de no injerencia en el proceso electoral. Sus funcionarios señalaron en múltiples ocasiones no tener preferencias por ningún partido o candidato, y mencionaron que existían condiciones propicias para la elección. Sin embargo, la presión se dio para que la elección fuera limpia y sin irregularidades, para evitar los cuestionamientos postelectorales. El peligro para Estados Unidos era que la elección generara una dinámica de crisis política e ingobernabilidad.⁵⁶

La percepción de que la situación mexicana concluiría en una gran crisis que alteraría la paz social, lo que muchos análisis señalaban como factor para hacer estallar la violencia política generalizada, fue desapareciendo a medida que se acercaba la fecha de las elecciones. Desde diversos puntos de vista, en el interior del país y en el extranjero, se mencionó que había condiciones para que las elecciones fueran legítimas, técnicamente correctas y que había poco margen para un fraude electoral. Organizaciones críticas del gobierno mexicano incluso señalaron lo anterior en análisis previos a la elección, como la ONG

⁵² Diálogo Interamericano, "Elecciones libres, única vía para la estabilidad en México", *La Jornada*, 14 de abril de 1994.

⁵³ "Torricelli: tenemos derecho a analizar la política mexicana", *La Jornada*, 21 de abril de 1994.

⁵⁴ "Estados Unidos debe apoyar a observadores independientes, sugiere Aronson", *La Jornada*, 21 de abril de 1994.

⁵⁵ Las organizaciones que se acercan a la NED a principios de abril son las que fundan Alianza Cívica a fines del mes. Véase "Plan conjunto para garantizar la limpieza electoral, plantean ONG mexicanas en Estados Unidos", *El Financiero*, 5 de abril de 1994.

⁵⁶ Véase *The Clinton Administration and the Mexican Elections*, Washington, Resource Center Press, WOLA, diciembre de 1994.

de Estados Unidos, Washington Office on Latin America (WOLA), que afirmó que la posibilidad de que hubiera fraude era mínima: "ha habido importantes reformas al sistema electoral, sin embargo el resultado no es del todo satisfactorio. Para esta elección las posibilidades de que hubiera un fraude electoral masivo se redujeron, pero los cambios de fondo al sistema están en tela de juicio".⁵⁷

Otros análisis de la elección sostuvieron que los esfuerzos realizados por el gobierno de México, sobre todo por medio del Instituto Federal Electoral (IFE), y los elementos de confianza como la "ciudadanización", impedían que la elección desembocara en violencia. En particular, un estudio realizado para la máxima organización empresarial mexicana, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), por Theodore Sorensen, señala al respecto:

Sin embargo, confrontado por los múltiples pesos y contrapesos que se describen arriba, cualquiera que intente evadir los controles para que se dé una elección libre, justa y honesta el 21 de agosto en México, se encontrará con obstáculos que le impedirán añadir, prevenir, o de alguna otra forma alterar suficientes votos que pudieran afectar el resultado final de una competencia muy cerrada. Más aún, de acuerdo con la "buena voluntad" que se aprecia en la Parte II arriba señalada, el IFE ha sido consecuente al responder a los reclamos de error, trampas o fraudes, y se puede esperar una actitud igualitaria para lograr que todos los reclamos de irregularidades o resultados dudosos el día de la elección sean atendidos satisfactoriamente.

En resumen, existen razones para confiar que la aplicación de este sistema de controles tendrá como resultado una elección que verdaderamente reflejará la voluntad de los votantes, y de que no se interpondrán barreras o fraudes, presiones o cualquier otro empeño que pueda interferir entre la voluntad del electorado y el resultado de la elección.⁵⁸

Es muy importante tener presente que la organización técnica de la elección, realizada por medio del IFE, fue el factor que hizo posible que el proceso electoral mexicano recuperara la credibilidad perdida. Los cambios se dieron en tres niveles: por medio del IFE, para la organización técnica de la elección; del Tribunal Federal Electoral (Trife), para

⁵⁷ Washington Office on Latin America-Academia Mexicana de Derechos Humanos, *The 1994 Mexican Election: A Question of Credibility*, Washington, 15 de agosto de 1994, p. 4.

⁵⁸ *The Prospects for a Free, Fair and Honest Election in Mexico. A Report to El Consejo Coordinador Empresarial (The Business Coordinating Council)*, Nueva York, 15 de agosto de 1994, p. 45.

que los partidos políticos tuvieran herramientas legales en caso de que se detectaran irregularidades, y por medio del Cofipe, donde legalmente se registra el nuevo marco de competencia. Los elementos técnicos como la credencial, el nuevo registro de votantes (padrón), la distinta forma de participación de la oposición en los órganos de dirección del IFE, la “ciudadanización” por medio de los consejeros ciudadanos incorporados para calificar la elección,⁵⁹ la aceptación de los observadores nacionales y los visitantes extranjeros, fueron los elementos que permitieron al conjunto de los partidos políticos admitir las condiciones nuevas para participar. De esta forma, la oposición política compite en la elección con más confianza que en 1988.

En síntesis, aunque no hay condiciones óptimas de competencia, sí hay condiciones mínimas aceptables para la participación de los nueve partidos políticos.

IV. LA ONU ANTE LAS ELECCIONES: ABRIL-SEPTIEMBRE DE 1994

La invitación a la ONU por parte del gobierno de México, a la par que a numerosas ONG, para la observación electoral, se dio durante el mes de abril. La mayoría de las ONG fueron concentrando sus esfuerzos en la fundación de Alianza Cívica/Observación 94. Ésta surge como producto de la fusión de más de 300 ONG que originalmente tenían fines diversos (derechos humanos, ecología, promoción social, religiosos, etc.). Sus dirigentes señalaron que Alianza Cívica se organizaba como una forma de “insurrección ciudadana” pacífica, necesaria por la falta de credibilidad en las instituciones gubernamentales y el miedo de la población a que se originaran fraudes o conflictos electorales similares a los de la elección de 1988.⁶⁰ El 28 de abril de 1994 fue constituida formalmente Alianza Cívica/Observación 94.⁶¹

⁵⁹ El Congreso aprobó el 25 de mayo de 1994 el nombramiento de seis consejeros ciudadanos: José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas, José Woldenberg, Miguel Ángel Granados Chapa, Fernando Zertuche y Santiago Creel, quienes comenzaron su trabajo el 3 de junio. *Excelsior*, 26 de mayo de 1994.

⁶⁰ Enrique Calderón Alzati, “De frente a las elecciones: Alianza Cívica/Observación 94”, *La Jornada*, 16 de abril de 1994; Sergio Aguayo, “Insurrección ciudadana”, *La Jornada*, 27 de abril de 1994.

⁶¹ Véase la convocatoria “Alianza Cívica/Observación 94. Por un juego limpio”, *La Jornada*, 26 de abril de 1994, p. 13. Sobre su constitución, véase también “Conforman la Alianza Cívica de Observación Ciudadana”, *La Jornada*, 29 de abril de 1994.

El ingreso de la ONU fue negociado durante el mes de abril con el funcionario de la misma, Horacio Boneo. Tras esta visita, en conversaciones entre el gobierno mexicano y la ONU, se configuró la modalidad de la misión del organismo internacional. Boneo se reunió con gran cantidad de funcionarios gubernamentales, legisladores y dirigentes de los partidos políticos y constató la falta de confianza y credibilidad existente en la opinión pública y los partidos políticos de oposición.⁶²

La asistencia a México se planeó en la ONU en la Unidad de Asistencia Electoral del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En un informe fechado el 2 de mayo de 1994, se señala que las posibilidades para colaborar con México se pueden dar de cuatro formas: 1) un proyecto integral de observación electoral, 2) la coordinación de observadores internacionales, 3) el apoyo a grupos de observación nacionales y 4) una evaluación global del sistema electoral mexicano. Finalmente fueron rechazadas las dos primeras propuestas, y la asistencia se concedió en los dos últimos rubros.⁶³ En parte, la imposibilidad financiera y humana de realizar una cobertura aceptable con un proyecto de observación electoral propio, fue uno de los factores para que la ONU decidiera respaldar a los observadores mexicanos. Nunca la ONU había realizado un esfuerzo parecido en algún país del tamaño de México, tanto por su población, como por el número de casillas electorales.

Formalmente, hasta el 10 de mayo de 1994 el gobierno de México solicitó a la ONU la instalación de una misión de asistencia electoral.⁶⁴ En la comunicación oficial del gobierno mexicano se señalaba que: "La ONU envíe una misión de expertos en asuntos electorales para conocer el sistema electoral mexicano y pueda emitir un informe técnico", [y que] "la ONU coadyuve proporcionando asistencia técnica a los grupos de observación nacional que la soliciten y que estarán presentes durante la jornada electoral federal de 1994, para asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad."⁶⁵

La justificación oficial de la ONU se basó en la resolución 46/137 de la Asamblea General de noviembre de 1992, que señalaba: "Cuando

⁶² Véase "Padrón limpio no basta: ONU", *Reforma*, 28 de abril de 1994; "La credibilidad electoral no se alcanza por decreto: Boneo", *La Jornada*, 28 de abril de 1994.

⁶³ Véase Unidad de Asistencia Electoral, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, *Las Naciones Unidas y el proceso electoral mexicano. Posibilidades de colaboración*, Nueva York, 2 de mayo de 1994.

⁶⁴ "Carta de Jorge Carpizo, secretario de Gobernación, a Boutros Ghali", 10 de mayo de 1994. Texto completo en *La Jornada*, 12 de mayo de 1994, p. 3.

⁶⁵ *Loc. cit.*

hay una desconfianza entre las partes, la presencia de las Naciones Unidas puede representar una contribución positiva para el proceso electoral, al reducir el recelo entre las partes contendientes y la población en general.⁶⁶ En la petición del gobierno mexicano a la ONU quedó excluida la participación de los observadores extranjeros.

La presión del sector empresarial, de dirigentes políticos de oposición y de numerosas ONG para que asistieran observadores extranjeros proveniente se incrementó. El candidato presidencial Cuauhtémoc Cárdenas señaló que eran necesarios observadores de la ONU.⁶⁷ Dirigentes de ONG señalaron explícitamente la necesidad de que ingresaran observadores de la ONU y la OEA,⁶⁸ e inclusive dirigentes empresariales habían establecido comunicación con representantes de las fundaciones Carter y Arias y con otras ONG de Estados Unidos para que fueran invitados.⁶⁹

La modalidad que el gobierno de México adoptó para encarar dichas presiones internacionales fue la figura de "visitantes", la cual no implicó cambios en la Constitución ni en el Cofipe, y es una modalidad intermedia entre los observadores internacionales con plenos derechos (como se dio en el caso de numerosos países de América Latina, África, Asia y el centro de Europa) y el rechazo o la prohibición de éstos. Las discusiones se desarrollaron en la Cámara de Diputados durante mayo de 1994. El *Diario Oficial de la Federación* señaló que "El Consejo General del IFE, en ocasión de la celebración de los procesos electorales, podrá 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 su desarrollo en cualesquiera de sus etapas."⁷⁰ En junio de 1994 se formalizó su actuación legal, a través de una disposición del Instituto Federal Electoral.⁷¹ En la convocatoria se establecían los derechos y las limitaciones de los visitantes extranjeros, y es importante mencionar que la acreditación de éstos quedó fuera de las negociacio-

⁶⁶ El texto de esta resolución se extrajo del artículo "La observación requiere amplio apoyo: ONU", *La Jornada*, 12 de mayo de 1994.

⁶⁷ Conferencia de Cuauhtémoc Cárdenas ante el Consejo de Asuntos Exteriores de Estados Unidos en Los Ángeles, 27 de abril de 1994, *Reforma*, 28 de abril de 1994.

⁶⁸ "Deberá invitarse a observadores serios de la ONU y la OEA", *La Jornada*, 17 de mayo de 1994.

⁶⁹ *La Jornada*, 28 de mayo de 1994.

⁷⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 18 de mayo de 1994, p. 4

⁷¹ Instituto Federal Electoral, *Convocatoria para visitantes extranjeros*, México, 23 de junio de 1994.

nes entre el gobierno de México y la ONU, y los visitantes no participarían en nombre de institución alguna, sino a título individual, aunque fueran miembros de instituciones, fundaciones u ONG. El gobierno mexicano invitó a más de 200 instituciones que realizan labores de observación electoral pero el registro se debía realizar en forma individual.

Vamos a dividir el análisis de la participación de la ONU en dos apartados: el trabajo realizado por la Misión Técnica de Evaluación, y la asesoría a los grupos de observadores por medio del Equipo Técnico de la ONU (ETONU).⁷²

IV.1. El Informe de la ONU

Este informe describe y analiza el proceso electoral, y se concentra en los aspectos que los partidos de oposición y la opinión pública señalaban como más graves. Tales aspectos son principalmente los relativos al padrón (criticado por el PRD), los mecanismos para prevenir la manipulación del voto, el financiamiento a los partidos políticos (donde el PAN y el PRD denuncian los mecanismos de financiamiento del PRI, sobre todo del presupuesto gubernamental y su posible desvío a este partido) y los mecanismos para que la oposición pueda impugnar legalmente la elección.

El informe señaló que las reformas a la legislación plasmadas en el Cofipe, y las últimas, producto del “Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia”, entre ellas la “ciudadanización”, implicaban mejoras cualitativas muy importantes de la elección:

El sistema electoral mexicano ha sido objeto de una profunda reforma, que ha afectado a las instituciones básicas de su organización, dirección y gobierno, hasta el punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía. Este cambio, pese a la trascendencia jurídico-política que conlleva, y haber tenido una profunda repercusión en la clase política, por el debate profundo que ha ocasionado, no parece que haya permeado suficientemente, salvo excepciones, en la propia sociedad que a la postre es la destinataria última.⁷³

⁷² *La Jornada*, 12 de junio de 1994.

⁷³ *Análisis del Sistema Electoral Mexicano*, Misión Técnica de Evaluación de la ONU, 1994, *op. cit.*, p. 42.

Sin embargo, las críticas se dieron en varios aspectos, como:

La dificultad que conlleva para las formaciones políticas poder cubrir todas las casillas con sus representantes y por ende controlar la actuación de los funcionarios de casillas y la jornada electoral.⁷⁴

Las críticas más generalizadas sobre el proceso electoral mexicano apuntan a señalar que habría ciudadanos votando sin tener derecho y también que otros podrían hacerlo más de una vez.⁷⁵

La misión ha recibido, en el transcurso de su trabajo, comentarios y alegaciones sobre la profunda desigualdad que existe en las emisiones de televisión entre las noticias y apariciones relativas al partido en el gobierno y su candidato, con respecto a lo que se difunde de otras candidaturas y partidos. Este hecho, si bien no comprobado materialmente por los integrantes de esta misión, introduce un elemento de inequidad en el proceso, aun cuando no existan disposiciones legales que establezcan tal equidad en el caso de los medios privados de difusión. Al dar término a la misión, se ha sabido que una de las emisoras televisivas del país ha ofrecido tiempo gratuito en condiciones igualitarias a los partidos políticos, lo cual contribuye a solucionar el problema.⁷⁶

El informe señalaba en su epílogo que “en la opinión de la misión, la estructura del sistema electoral está en condiciones de posibilitar la realización de elecciones libres y justas”.⁷⁷

Esta conclusión del informe de la ONU fue criticada por algunos miembros de ONG, por la sociedad civil, y por sectores del PRD, por estar a favor del gobierno de México. Igualmente, se censuró que no se hubiera realizado un profundo estudio de muchos aspectos de la organización de la elección que favorecerían al PRI o podían propiciar irregularidades. Finalmente, a pesar de las críticas a los aspectos organizativos, técnicos y legales, el aval de la ONU fue muy importante para recuperar la credibilidad en el proceso electoral.

IV.2. La asesoría a los grupos de observación

Alianza Cívica es la organización más importante de todas las que solicitaron respaldo de la ONU. Fue la primera que se organizó para ello y aglutinó a más de 300 ONG. Posteriormente, para unificar el criterio de

⁷⁴ *Ibid.*, p. 45.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 48-49.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 50.

observación, la negociación se dio entre la ONU, el gobierno de México, por medio del Instituto Federal Electoral, y las agrupaciones que solicitaron respaldo. Finalmente la ONU otorgó apoyo técnico y financiero a 15 de ellas: 1) Alianza Cívica, 2) Asociación Cultural Gran Logia "Valle de México", 3) Asociación Nacional Cívica Femenina (Ancifem), 4) Centro Cívico de Solidaridad (Cecisol), 5) Centro de Estudios y Promoción Social, 6) Club de Rotarios, 7) Colegio Nacional de Licenciados en Administración (Conla), 8) Comisión Mexicana de Derechos Humanos, 9) Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), 10) Cruzada Democrática Nacional por el Sufragio Efectivo, Crudenase, 11) Frente Mexicano Pro Derechos Humanos, 12) Fundación para la Democracia, 13) Instituto de Estudios para la Transición Democrática, y 14) Organización Nacional de Observación Electoral del Magisterio (ONOEM).⁷⁸ A estas agrupaciones se agregó Presencia Ciudadana. Las 15 ONG se señaló, tenían capacidad de aglutinar a más de 150 000 integrantes, aunque, no todos podían ser observadores con registro y llevar el curso de capacitación. Una organización para la observación electoral, muy ligada al PRI, el Movimiento por la Certidumbre (Moce), que aglutinó a 17 mil observadores, no recibió respaldo de la ONU.

De las 15 asociaciones apoyadas por la ONU, Alianza Cívica fue la más numerosa en integrantes e importante. El gobierno desconfió de ella, pues se señalaba que sus miembros tenían afinidades principalmente con el PRD.⁷⁹ La Coparmex fue la otra agrupación importante porque representa a uno de los máximos organismos de dirección de los empresarios mexicanos; la tercera en importancia fue ONOEM. Ésta se basó en la organización de los profesores de todo el sector educativo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el gremio de trabajadores más grande de México, muy ligado al PRI. La mayoría de los analistas mencionó que la ONOEM se conformó para neutralizar a Alianza Cívica. El presupuesto para apoyar a los grupos de observadores fue de 2.5 a 3 millones de dólares.⁸⁰

Una vez establecido a quienes se proporcionaría asesoría técnica, el IFE elaboró la "Guía didáctica para el curso a observadores electorales".⁸¹ El objeto fue darle un carácter homogéneo, profesional y técnico a la

⁷⁸ *Reforma*, 12 de junio de 1994.

⁷⁹ El debate sobre la simpatía de Alianza Cívica hacia el PRD también se dio en círculos políticos de Washington interesados en México. Véase Sergio Aguayo "Los temores de Washington", *La Jornada*, 8 de junio de 1994.

⁸⁰ *Reforma*, 9 y 12 de junio de 1994.

⁸¹ *Guía didáctica para el curso a observadores electorales*, México, IFE, 1994.

observación, para que ésta no se “politizara”. Todos los observadores debían ser capacitados para seguir un formato y ser acreditados legalmente para ello. Uno de los propósitos de la ONU fue “evitar los extremos” y lograr la credibilidad del proceso electoral.⁸² Finalmente el ETONU operó desde el mes de junio, y hasta septiembre, con 50 expertos para la asesoría.⁸³ Definida ya la función de la misión de asesoría de la ONU, el debate se dio en relación a dos puntos: 1) cómo dar confianza al proceso electoral y 2) si se apoyaría al gobierno de México. Los analistas dejaron de lado el tema de la violación a la soberanía para pasar a la función política que cumpliría la ONU.⁸⁴ Incluso algunas fuerzas políticas continuaron insistiendo en que en la observación internacional participaran otras instituciones. Fue el caso del PAN, que pretendía invitar a la OEA.⁸⁵

Finalmente, la ONU asesoró a los grupos de observadores en distintos aspectos.

Al respecto, el informe de ONOEM señalaba:

Se solicitó la asesoría del Equipo Técnico de la Organización de las Naciones Unidas para México (ETONU-MEX) sobre diferentes aspectos y materias del proceso electoral, entre las que se encontraron las relacionadas con la metodología para la selección de la muestra, la elaboración de formularios para la recopilación de información, la formulación del plan estratégico y la medición del tiempo de los flujos informativos, la logística y el análisis de los medios.

Con ETONU-MEX se sostuvieron frecuentes reuniones para perfeccionar el trabajo de observación de la ONOEM y dotarlo del imprescindible profesionalismo que se requiere. En particular fueron de gran apoyo las asesorías brindadas en materia de elaboración de formatos para la recopilación de la información y de los manuales para la capacitación de los observadores, y la que se dio en materia de conteo rápido.

Sobre la técnica de la cuenta rápida se presentó a los especialistas de la ONU la metodología de la muestra a aplicar, misma que obra en el poder.⁸⁶

Y el informe del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, mencionaba que: “Desde el inicio del trabajo el Instituto

⁸² “Entrevista a Horacio Boneo”, *La Jornada*, 14 de mayo de 1994.

⁸³ *La Jornada*, 21 de mayo de 1994.

⁸⁴ Ruth E. Salgado, “Crítica y aplauso al aval de la ONU a las elecciones”, *Punto*, año XII, núm. 603, 23 de mayo de 1994; véase también “Elecciones rigurosamente vigiladas”, *Época*, núm. 154, 16 de mayo de 1994.

⁸⁵ *La Jornada*, 2 de junio de 1994.

⁸⁶ ONOEM, *Informe*, México, septiembre de 1994, p. 24.

contó con el apoyo del Equipo Técnico de la ONU, para la elaboración del plan operativo general, el plan de capacitación de los observadores, la elaboración de los materiales de apoyo, el diseño de la metodología de observación y la confección del presupuesto. Una vez aprobados éstos, la ONU autorizó para el Instituto un apoyo financiero.⁸⁷

La ONU envió un experto a cada estado del país para que se contactara con los representantes de las ONG locales. Este representante asimismo hizo una labor “diplomática”: se entrevistó con las máximas autoridades locales, gubernamentales y de otra índole, los dirigentes de los partidos políticos y los representantes eclesiales. Por orden de las autoridades centrales de las ONG en la ciudad de México, los representantes locales deberían buscar al enviado de la ONU. Este contacto se dio en forma irregular: hubo estados del país donde el representante de la ONU realizó intensa asesoría con las ONG y otros donde no fue bien recibido. El objeto del representante de la ONU era orientar los programas de observación para que el levantamiento de información el día de la elección estuviera de acuerdo con la objetividad y profesionalismo necesarios.⁸⁸

El día de la elección el representante estatal de la ONU no visitó las casillas electorales. Su trabajo se centró en asistir a las oficinas de las ONG para ver la recepción de la información, la forma de captura, estar atento al surgimiento de problemas para los observadores. Después de la elección terminó la labor local de los representantes de la ONU quienes regresaron a la ciudad de México para concluir su misión. En este sentido hubo disparidad en la evaluación del trabajo de la ONU en cada estado, por las características locales –nivel de organización de despliegue de observadores– de cada ONG.⁸⁹

Además de la capacitación a los observadores, el apoyo se dio para el “conteo rápido”, a fin de poder tener equipos de cómputo y personal que registraran las tendencias de la misma el día de la votación. Las ONG apoyadas por la ONU instalaron sistemas de transmisión de información para conteo rápido,⁹⁰ y también contaron con otros respaldos técnicos y financieros.

⁸⁷ Instituto de Estudios para la Transición Democrática *Informe general*, 1 de septiembre de 1994, p. 2.

⁸⁸ Entrevista a Aída Aragao-Lagergen, representante de la ONU en Puebla, Miami, 12 de abril de 1996.

⁸⁹ Entrevista a Lisa Bhansali, representante de la ONU en Veracruz, Miami, 13 de abril de 1996.

⁹⁰ *Reforma*, 9 de agosto de 1994. Las ONG que tuvieron el aval de la ONU para el con-

Fue el caso de Alianza Cívica, que obtuvo el apoyo de la NED, a fin de hacer un muestreo representativo de cinco mil casillas electorales el día de la elección. Alianza Cívica recibió de la NED 155 000 dólares, destinados a la operación de sus oficinas centrales.⁹¹ El IND también dio apoyo a Alianza Cívica, pero no en efectivo, sino con personal, bienes y equipo. El IND respaldó el conteo rápido e incorporó a dos especialistas, uno de Estados Unidos y otro de Canadá.⁹²

Una de las discusiones políticas más importantes que se dieron en México fue sobre la legalidad del trabajo de los observadores y del conteo rápido, siendo este último aspecto el más polémico y debatido. El gobierno y los partidos políticos, para no violentar la legalidad plasmada en el Cofipe, señalaron reiteradamente que ni los informes de los expertos de la ONU, de los observadores nacionales o los visitantes extranjeros, ni las cifras proporcionadas por los "conteos rápidos", tendrían algún valor legal para la impugnación de la elección. Sobre este punto, en el seno del Consejo del Instituto Federal Electoral, los partidos políticos, principalmente los de oposición, aceptaron este acuerdo. Al respecto, el director de asistencia electoral de la ONU, Nguyen Huu Dong, señaló sólo el "valor moral" de dicho trabajo: "Los dictámenes de los observadores sólo tienen un valor moral frente a la comunidad nacional y la comunidad internacional. Pero los observadores tienen esta función de prevención y de testigo de moralidad. Hay una tentación siempre de corregir las cosas, pero tienen que controlar sus tentaciones, porque se tiene que hacer una distinción clara entre un observador y el representante del partido."⁹³

Los dirigentes políticos también mostraron su preocupación por que los observadores intentaran hacer legal el resultado de su observación.⁹⁴

El número de observadores nacionales acreditados oficialmente (los que llevaron el curso que legalmente se requería para la acreditación) fue de 81 620.⁹⁵ Los lugares del país donde hubo más observado-

teo rápido fueron: Alianza Cívica, Coparmex, Presencia Ciudadana, Cruzada Democrática Nacional para el Sufragio Efectivo y la ONOEM.

⁹¹ Entrevista a Sergio Aguayo, México, 21 de marzo de 1996.

⁹² *Idem.*

⁹³ Entrevista a Nguyen Huu Dong, director de Asistencia Electoral de la ONU, *Reforma*, 22 de julio de 1994.

⁹⁴ Véase Carlos Castillo Peraza, "Elecciones: entre la desconfianza y la esperanza", *Proceso*, núm. 924, 18 de julio de 1994. Castillo Peraza es uno de los máximos dirigentes del PAN.

⁹⁵ La ONU había señalado que la cifra óptima para una "buena observación" era de 30 000. *La Jornada*, 14 de agosto de 1994.

res fueron: el Distrito Federal (20 530), Estado de México (6 917), Veracruz (4 901), Jalisco (4 443) y Chiapas (4 295).⁹⁶

El número de casillas "observadas" nunca se logró saber con exactitud.⁹⁷ Antes de la elección se mencionó que habría tres observadores por cada una de ellas. Sin embargo, dada la gran cantidad de casillas electorales existentes (96 439) había unas "sobrevigiladas", zonas urbanas y otras sin vigilancia, en zonas rurales de muy difícil acceso.

Antes y durante la elección, los observadores nacionales, los visitantes extranjeros,⁹⁸ los partidos políticos, los medios de comunicación, etc., libraron una guerra de encuestas, conteos rápidos, sondeos de opinión, a fin de buscar la mayor credibilidad posible.⁹⁹ El papel del ETONU en este proceso fue marginal.¹⁰⁰ Sin embargo, el debate se dio sobre el uso que pudiera tener el informe de la ONU y los informes de las ONG. Poco antes de la elección, Boneo señaló que era inevitable que el gobierno de México usara el informe del grupo de expertos de la ONU para legitimar la elección.¹⁰¹

El gasto global efectuado por la ONU en la misión de México fue de 4.7 millones de dólares. De ellos, dos millones de dólares fueron para los gastos del Equipo de Asesores Técnicos, y el resto para el apoyo a los observadores. La agrupación que mayores fondos recibió fue Alianza Cívica, con 1 500 000 dólares.¹⁰² A esta organización la ONU sólo le dio

⁹⁶ *Memoria del proceso electoral federal 1994*, México, IFE, 1995, p. 259.

⁹⁷ Los informes de las 15 ONG reconocidas y apoyadas por la ONU no incluyeron esta información. Muy probablemente se debió a que estas ONG serían "observadores nominales" pero no reales.

⁹⁸ En el IFE sólo se registraron 775 visitantes extranjeros. Véase *ibid.*, p. 278. Hubo muchas críticas en el extranjero al proceso de acreditación. No se sabe el número real de visitantes (los registrados en el IFE y los que no se registraron), pues el gobierno mexicano no puede impedir el tránsito de extranjeros por el territorio en calidad de turistas. Igualmente el de los representantes de la prensa internacional no se conoce con exactitud, pues aunque hubo registro, los periodistas no acostumbran registrarse excepto cuando cubren información en zonas de riesgo (en México sólo la parte en conflicto de Chiapas podría tener esas características). La información al respecto difiere muchísimo en cifras. Va de mil a 20 000, según diversas fuentes.

⁹⁹ Véase el comunicado oficial del IFE, "Conteos rápidos que cumplieron con los 'criterios generales de encuestas por muestreo'", *La Jornada*, 25 de agosto de 1994.

¹⁰⁰ Véase "Las elecciones del 21 de agosto bajo el signo de la sospecha", *Proceso*, núm. 928, 15 de agosto de 1994.

¹⁰¹ "Inevitable, que el gobierno de México use informe de la ONU", *La Jornada*, 19 de agosto de 1994.

¹⁰² *La Jornada*, 10 de agosto de 1994.

dinero, no asesoría.¹⁰³ A las otras ONG las asesoró en cuanto a la unificación del formato de observación. La capacitación que otorgó la ONU fue en coordinación con el IFE, y los capacitadores fueron básicamente cuatro académicos mexicanos. El IFE otorgaba un certificado de capacitación a cada observador para poder ser registrado como tal.

V. CONCLUSIONES

La presencia de la ONU en México durante 1994 se explica por muchos factores que influyen en la apertura de los procesos políticos y electorales a la crítica, asesoría y observación del exterior. Es un efecto de la influencia en México del fin de la guerra fría. Ello lo afirmamos debido a que la aceptación de la democracia competitiva electoral en México es parte de una corriente internacional. De igual manera, la apertura de la economía al exterior, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la atracción de capital externo como uno de los ejes del nuevo modelo económico mexicano, e incluso la transnacionalización cultural, provocan que el proceso político mexicano reciba mayor influencia externa.

El papel de la ONU en México abrió un intenso debate sobre el nacionalismo, la soberanía y la no intervención en los asuntos políticos internos. El hecho de que el resultado de la elección mostrara una gran diferencia a favor del PRI, respecto a sus dos competidores principales (PAN y PRD), restó importancia a la posibilidad de que las opiniones sobre un fraude electoral masivo se confirmaran. Con ello, los observadores pasaron de atestiguar la posibilidad de un fraude a atestiguar la calidad de la elección. Nguyen Huu Dong señaló la necesidad de la participación de la ONU de la siguiente manera: "La hipótesis del fraude propicia la necesidad de observadores."¹⁰⁴

La diferencia entre la acción de la ONU en México y en otras partes del mundo es muy grande. En la gran mayoría de los países, la ONU ha participado desde la organización del padrón y la realización técnica de la elección, hasta el despliegue de grandes contingentes de observadores, técnicos, etc. En México, una razón para la participación marginal de la ONU fue, además del tamaño del país, la forma como se presentó el debate entre las diferentes fuerzas políticas internas y externas. Otro

¹⁰³ Entrevista a Sergio Aguayo, México, 21 de marzo de 1996.

¹⁰⁴ Declaraciones hechas en la ceremonia de instalación de Crudenase, *Excelsior*, 1 de julio de 1994.

motivo importante es que, a pesar de las diferencias entre las distintas fuerzas políticas, existe un sentimiento nacionalista muy arraigado. Incluso la idea de crear grupos de observadores por parte de la ciudadanía y de las ONG responde a la voluntad de que los procesos políticos no sean calificados desde el exterior.

Un elemento significativo es que la organización técnica (por medio del IFE) y legal de la elección (con el empleo del Cofipe y la existencia del TRIFE), aceptada por todos los partidos políticos, estaba muy desarrollada. Este esfuerzo, emprendido desde 1989, no podía ser sustituido por un organismo internacional. Al respecto, ninguna fuerza política señaló la posibilidad de una sustitución por la ONU, como sí sucede con otros países donde la asistencia del organismo es muy superior.

En particular, la asesoría y respaldo de la ONU fue para que las ONG formularan sus planes de acción y capacitación para observadores (mexicanos preparados para ello), elaboraran los materiales de apoyo, diseñasen la metodología de observación e hicieran su presupuesto. Después de que la ONU analizaba la seriedad y capacidad técnica y organizativa de la ONG, le otorgaba o no el presupuesto.¹⁰⁵

Por ello la misión de la ONU en México se concentró en: "contribuir a la solución del problema central de las elecciones en México, su credibilidad, por medio de la vía indirecta del apoyo a los observadores nacionales".¹⁰⁶ En palabras de uno de los jefes de la misión: "paga México caro la desconfianza".¹⁰⁷ El efecto de la misión de la ONU, sin embargo, fue múltiple.

Por un lado, las ONG se convirtieron, por vez primera en la historia de México, en instituciones receptoras de asistencia oficial internacional, lo que les otorga reconocimiento y prestigio.¹⁰⁸ La más importante de ellas, Alianza Cívica, dio a entender que había un pacto no escrito entre el gobierno y la ONU para limitar la observación, siendo muy crítica sobre el trabajo del organismo internacional.¹⁰⁹ Un informe publicado el día de la elección señaló:

¹⁰⁵ Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *Informe de actividades realizadas con motivo de la observación de las elecciones federales de agosto de 1994*, México, 1 de septiembre de 1994.

¹⁰⁶ Olga Pellicer, "Naciones Unidas, democracia y elecciones en México", *La Jornada*, 15 de agosto de 1994.

¹⁰⁷ Declaraciones de Horario Boneo, *Reforma*, 16 de agosto de 1994.

¹⁰⁸ Un amplio debate sobre el papel de la ONU y su vínculo con ONG, en Thomas Weiss y Leon Gordenker, *NGO, The UN, and Global Governance*, Londres, Boulder, Lynne Rienner, 1996.

¹⁰⁹ *Proceso*, núm. 929, 23 de agosto de 1994.

Otro aspecto que debe resaltarse es lo tardío del apoyo. La ONU fue invitada a México el 10 de mayo y empezó a funcionar hasta los primeros días de junio. ETONU-MEX informó, el 8 de julio, que el apoyo económico sería de 1.5 millones de dólares. Esto creó varios problemas para la alianza, ya que, además de recibir una cuarta parte de lo que [se] necesitaba, el primer aporte financiero fue entregado un mes antes de las elecciones.

El tiempo fue una de las causas de las diferencias entre Alianza Cívica y ETONU-MEX, que afloraron y giraron en torno a la forma como se dio el financiamiento y la metodología. La ETONU-MEX llegó a México cuando nuestro proyecto ya estaba funcionando y pronto empezaron a salir las diferencias sobre la metodología y las prioridades. Nosotros defendíamos la necesidad de una observación estática; ellos, la móvil; la ONU consideraba que no era necesario estudiar el padrón y las biografías de los funcionarios electorales, en lo que no estuvimos de acuerdo.¹¹⁰

Otras ONG respaldadas por la ONU no fueron críticas de ella. Esto se debe a la búsqueda de apoyo financiero como uno de sus principales objetivos, y a que sus diferencias con el gobierno no eran tan abiertas. En este caso, se puede decir que participaron, en parte, para neutralizar a Alianza Cívica,¹¹¹ y en parte, para legitimar la elección. Sin embargo, la experiencia de estos grupos de ciudadanos se considera una modalidad de acción novedosa por parte de la sociedad civil mexicana. El análisis de los informes de las ONG muestra gran seriedad en la observación, aunque su cobertura fue desigual, según cada ONG.¹¹²

El resultado de las elecciones favorable al candidato del PRI, con gran diferencia de votos, fue clave para que la opinión pública del exte-

¹¹⁰ "Informe de Alianza Cívica-Observación 94. La elección presidencial; entre el escepticismo y la esperanza", *Perfil de La Jornada*, 21 de agosto de 1994.

¹¹¹ Véase, por ejemplo, el informe de ONOEM-SNTE titulado "Profundizar y extender la democracia al pueblo de México", *La Jornada*, 20 de agosto de 1994. ONOEM-SNTE era, en teoría, la organización de observadores más numerosa. Sin embargo, no se vio públicamente mucha actividad suya, para una observación rigurosa y profesional.

¹¹² Véanse, Cecisol, *Observación del proceso electoral de México 1994. Informe final*, México, septiembre de 1994; Fundación para la Democracia, "Carta a Arturo Núñez, director general del IFE", México, 31 de agosto de 1994; Rotary International, *Informe de la observación electoral*, México, 2 de septiembre de 1994; Comisión Mexicana de Derechos Humanos, *Informe*, 31 de agosto de 1994; Ancifem, *Informe general de Asociación Nacional Cívica Femenina*, México, septiembre de 1994; Centro de Estudios y Promoción Social, *La observación del proceso electoral 1994 en la República Mexicana*, 31 de agosto de 1994; Colegio Nacional de Licenciados en Administración, *Informe final de la observación del proceso electoral federal 1994*, México, agosto de 1994; Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *Informe general*, México, 1 de septiembre de 1994.

rior minimizara sus críticas al proceso electoral. Se pasó de pensar en la posibilidad del fraude y la guerra civil que podría acarrear a evaluar la calidad de las elecciones. En ese sentido, además de la ONU, los grupos internacionales, la prensa y personalidades que asistieron a la elección de México —con reconocimiento oficial o sin él— dudaron de muchos elementos particulares de éstas, pero no de su resultado final.¹¹³

Otro punto en el que hubo notables coincidencias fue el de los conteos rápidos. Según Juan José Tohaira, encargado del conteo rápido en ETONU-MEX, cinco de las ONG asesoradas cumplían con los requisitos técnicos y la capacidad para efectuar el conteo rápido: Alianza Cívica, Crudenase, Coparmex, ONOEM y Promoción Ciudadana.¹¹⁴

Un reporte del National Democratic Institute for International Affairs (NDI) y el International Republican Institute, que conformó una delegación de 80 observadores, mencionó que si bien se dieron hechos irregulares en la elección, el resultado final de ésta no se alteraba, por lo que el proceso se podía considerar legítimo.¹¹⁵

De los informes de los grupos de observadores asesorados por la ONU, la mayoría son positivos. Crudenase desplegó a 7 265 observadores, y agrupó a siete organizaciones ciudadanas y de profesionistas.¹¹⁶ Crudenase señaló: “El proceso federal electoral 1994 ha sido un proceso desarrollado en pleno apego a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, con un índice inédito de participación ciudadana y por ende con una alta dosis de legitimación para los representantes populares electos. Esta dosis de legitimación no tiene precedentes en la historia político-electoral de México.”¹¹⁷

¹¹³ Hubo numerosas opiniones, tanto a favor como en contra, acerca de la limpieza de las elecciones, Véanse, por ejemplo: “Avalan elección ‘visitantes’ de Estados Unidos”, *Reforma*, 24 de agosto de 1994; “Divididas opiniones de observadores nacionales e internacionales”, *El Financiero*, 22 de agosto de 1994; “Las irregularidades en los comicios no afectan su credibilidad, dicen observadores latinoamericanos”, *El Financiero*, 24 de agosto de 1994; “Visitantes extranjeros se manifiestan por la transparencia y legalidad del proceso electoral federal mexicano”, *Reforma*, 26 de agosto de 1994; “Pide la ONU a observadores sustentar sus denuncias”, *Reforma*, 26 de agosto de 1994.

¹¹⁴ *El Sol de México*, 18 de agosto de 1994.

¹¹⁵ *Declaración preliminar de la delegación internacional NDI/IRI a las elecciones mexicanas del 21 de agosto*, México, 23 de agosto de 1994, p. 5.

¹¹⁶ Crudenase, *Informe técnico de la jornada electoral 1994*, México, 1994, p. 7.

¹¹⁷ Crudenase, “Informe general de la observación a la opinión pública”, *Reforma*, 29 de agosto de 1994.

Un informe de Alianza Cívica señaló numerosas irregularidades, entre las que destacaban la violación del secreto del voto, las presiones, la inconsistencia de las listas nominales y problemas con la tinta. Sin embargo, reconocen “lo positivo de la gran afluencia de votantes, la tranquilidad con que la mayoría de los ciudadanos pudieron ejercer su derecho y la buena acogida encontrada para nuestros observadores”.¹¹⁸ El resumen del informe final de Alianza Cívica destaca que “no se puede descalificar de golpe y en bloque toda la elección, pero tampoco se puede aceptar el triunfalismo que pretende hacer de esta elección un ejemplo de transparencia y limpieza”.¹¹⁹ Un análisis académico se refiere a la acción de la ONU de forma negativa, al señalar el poco tiempo de preparación de la misión, los escasos recursos destinados para un país como México y, sobre todo, su aval al gobierno de México. Se menciona que la ONU fue funcional para legitimar la elección, sin preocuparse por la calidad de la misma.¹²⁰

Hay que destacar que ésta fue la primera vez que la ONU respaldaba a ONG nacionales sin una injerencia directa en el proceso de organización u observación electoral. De hecho, la asesoría fue básicamente financiera. Según Sergio Aguayo, la preocupación de la ONU era que pudiera estallar la violencia política como producto de una elección sin credibilidad entre los partidos de oposición y la población. La preocupación por la paz sería más importante que la realización de elecciones en condiciones de competencia óptima.¹²¹

Comparando el trabajo de la ONU en México en 1994 con sus misiones en otras partes del mundo, podemos sostener que fue uno de los más breves, con objetivos muy específicos, acordados con el gobierno y aceptados por las principales fuerzas políticas, cumplidos en sus calendarios originales y de presupuesto más reducido. Las críticas a dicha misión junto con otras extranjeras, se concentran en que vino a avalar al gobierno mexicano.¹²² Las opiniones favorables se despren-

¹¹⁸ “Alianza Cívica-Observación 94. Informe de la muestra estratificada”, *Perfil de La Jornada*, 24 de agosto de 1994.

¹¹⁹ “Informe de Alianza Cívica-Observación 94. La calidad de la jornada electoral del 21 de agosto de 1994”, *Perfil de La Jornada*, 20 de septiembre de 1994.

¹²⁰ Enrique Calderón Alzati y Daniel Cazés (coords.), *Las elecciones presidenciales de 1994*, México, La Jornada Editores, 1995, pp. 156-158. Cazés y Calderón fueron importantes dirigentes de Alianza Cívica.

¹²¹ Entrevista a Sergio Aguayo, México, 21 de marzo de 1996.

¹²² Miguel Ángel Granados Chapa, “Cómo nos vieron”, *Reforma*, 12 de septiembre de 1994.

den de que apoyó a un amplio número de ONG, ayudó a coordinar su trabajo y le dio una forma profesional y unificada, a la vez que analizó las condiciones en las cuales se presentó el proceso electoral de México en 1994.

El trabajo de la ONU en México para apoyar a los grupos de observadores nacionales se considera un "modelo de observación electoral",¹²³ pues nunca antes la había efectuado con instituciones del país por observar ni con ONG locales. Este modelo, para países grandes como México, con gran tradición de nacionalismo y con mucho rechazo a la interferencia extranjera en sus asuntos políticos, puede servir de base para futuras acciones de la ONU en otras partes del mundo.

Finalmente, la acción de la ONU para respaldar grupos de "observadores" electorales puede entenderse como una modalidad nueva de "construcción de democracia", o de apoyo a países que están en un proceso de cambio político para su fortalecimiento institucional, cultural (desarrollo de una cultura política en la sociedad civil por medio de ONG) y político en dirección a la democracia. Igualmente puede entenderse como parte de una "alerta temprana" (*early warning*) para evitar probables escenarios de incremento de la desconfianza política (falta de credibilidad en las instituciones por parte de la población, como es el caso mexicano) y de violencia. El objeto de este tipo de acciones de la ONU es ayudar a reducir la probabilidad de una guerra civil, como fue el caso de México en 1994.

En este sentido, la ONU se sumó a las fuerzas políticas que en México (dentro y fuera del gobierno) buscan consolidar el proceso de transición a la democracia, ayudó a profesionalizar y legitimar el trabajo de la sociedad civil, organizada en ONG, y colaboró en aislar a los sectores políticos y sociales conservadores que rechazan la moderna democratización del sistema político.

¹²³ Sergio Aguayo, "A Mexican Milestone", *Journal of Democracy*, vol. 6, núm. 2, abril de 1995, p. 167.