

# OBSERVADORES ELECTORALES INTERNACIONALES EN MÉXICO: SU HISTORIA DESDE LA REVOLUCIÓN HASTA 1994

| Juan Carlos CISNEROS RUIZ



# **OBSERVADORES ELECTORALES INTERNACIONALES EN MÉXICO: SU HISTORIA DESDE LA REVOLUCIÓN HASTA 1994**

Juan Carlos  
CISNEROS RUIZ



*Primera edición: septiembre de 2024*

Juan Carlos Cisneros Ruiz

Instituto Electoral de Coahuila

Blvd. Luis Donaldo Colosio #6207, Fracc. Rancho

La Torrecilla, C. P. 25298, Saltillo, Coahuila, México

Universidad Autónoma de Coahuila

Blvd. Venustiano Carranza S/N, Col. República Ote.,

C. P. 25280, Saltillo, Coahuila, México

Diseño de portada: Elia Guadalupe de la Cruz Saucedo

Cuidado de la edición: Gabriela M. González Velázquez

Diseño editorial: Elia Guadalupe de la Cruz Saucedo y

Claudia Valeria Treviño Ramos

ISBN 978-607-506-515-1

Versión digital de la publicación impresa.

**Comité Editorial y de Difusión  
de la Cultura Democrática del  
Instituto Electoral de Coahuila**

*Presidente*

Juan Carlos Cisneros Ruiz

*Integrantes*

Óscar Daniel Rodríguez Fuentes

Leticia Bravo Ostos

*Secretario Técnico*

Guillermo Herrera Márquez

# Contenido

|                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introducción</b>                                                              | <b>1</b>  |
| <b>I. LA NATURALEZA DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL</b>                              | <b>4</b>  |
| 1.1 La observación como base de la ciencia                                       | 4         |
| 1.2 La dificultad de la conceptualización de la observación electoral            | 6         |
| 1.3 La observación electoral acorde a la Organización de las Naciones Unidas     | 6         |
| 1.4 El despliegue en campo de la observación electoral                           | 10        |
| 1.5 La regulación internacional de la observación electoral                      | 12        |
| <b>II. LA HISTORIA DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL</b>                 | <b>14</b> |
| 2.1 La observación derivada del Tratado de Versalles                             | 14        |
| 2.2 La observación derivada del Tratado de París                                 | 18        |
| 2.3 La observación de la ONU en Corea en 1948                                    | 20        |
| <b>III. ANTECEDENTES DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL EN MÉXICO</b>     | <b>26</b> |
| 3.1 La época revolucionaria                                                      | 26        |
| 3.2 La observación extranjera en Chihuahua                                       | 28        |
| 3.3 El caso del Centro Carter en las elecciones de 1992 en Michoacán y Chihuahua | 29        |
| 3.4 Observadores independientes en Michoacán                                     | 33        |
| 3.5 Parlamentarios canadienses en Morelos                                        | 35        |
| 3.6 La observación del World Policy Institute en Monterrey, Nuevo León           | 40        |

|                                                                                                                           |               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>IV. LA REGULACIÓN DE LOS VISITANTES<br/>EXTRANJEROS EN MÉXICO PARA LAS<br/>ELECCIONES DE 1994</b>                      | <b>42</b>     |
| 4.1 La posición oficial previa a la reforma de 1994                                                                       | 42            |
| 4.2 La motivación a la reforma de 1994                                                                                    | 43            |
| 4.3 La apertura comercial y económica de México                                                                           | 44            |
| 4.4 Las presiones internas para la aceptación de<br>observadores internacionales                                          | 50            |
| 4.5 El proceso legislativo de reforma en materia de<br>visitantes extranjeros                                             | 53            |
| 4.6 Acuerdo para normar la presencia de visitantes en el<br>proceso electoral federal de 1994                             | 60            |
| <br><b>V. PRESENCIA DE LOS VISITANTES<br/>EXTRANJEROS EN LAS ELECCIONES DE 1994</b>                                       | <br><b>66</b> |
| 5.1 La organización para la acreditación de los visitantes<br>extranjeros                                                 | 66            |
| 5.2 La observación de la misión conjunta del National<br>Democratic Institute y del International Republican<br>Institute | 67            |
| 5.3 La observación del Centro Carter                                                                                      | 71            |
| 5.4 La observación del World Policy Institute                                                                             | 71            |
| 5.5 La observación del International Centre for Human<br>Rights de Canadá                                                 | 72            |
| 5.6 Centro de Investigaciones sobre América Latina y El<br>Caribe de la Universidad de York (Canadá)                      | 74            |
| <br><b>Conclusiones</b>                                                                                                   | <br><b>78</b> |
| <br><b>Bibliografía</b>                                                                                                   | <br><b>80</b> |

## **Introducción**

Observar es algo inherente al ser humano, que es curioso por origen y destino. En la ciencia, el método empírico hace posible, a través de la observación de los fenómenos, llegar a conclusiones que permitan entender o explicar lo que está ocurriendo alrededor.

En el estudio de los fenómenos que atienden la ciencia política y el derecho electoral, la observación permite constatar que lo que dicta la norma se encuentra en la realidad.

En ese sentido, observar un proceso y, en particular, una jornada electoral, es un paso necesario para comprender la complejidad del ejercicio democrático cuando es materializado en el sufragio que se deposita en las urnas.

Así vistas las cosas, no resulta extraño que investigadores, estudiosos o ciudadanos sientan curiosidad por responderse cuestiones sobre los procesos electorales, inclusive allende sus fronteras, ya que el método comparado permite tomar sistemas electorales diversos para establecer puntos de similitud y diferencia sobre los que se pueden comprobar hipótesis determinadas.

Algunos de estos observadores pueden ser funcionarios electorales que desean conocer las prácticas comiciales en otras regiones, mientras que otros son académicos con investigaciones por desarrollar, entre las múltiples motivaciones que les pueden asistir.

Esta actividad practicada tanto por nacionales como por extranjeros permite, en el caso de estos últimos, conocer una visión diferente de quien vive los procesos electorales como propios, lo que da una calidad particular a los informes que pueden rendir de sus observaciones.

Ahora bien, además de que son esenciales estos mecanismos de observación para el estudio y la investigación académica, los informes derivados de la actividad de estos visitantes extranjeros bien pueden contribuir a la democracia

de un país, sea porque arrojen conclusiones que señalen las fortalezas de los mecanismos electorales, o bien, porque precisen sus deficiencias.

Por otra parte, para los extranjeros representa una valiosa oportunidad para observar de primera mano prácticas electorales diversas a sus lugares de origen. No se omite señalar que un efecto, en ocasiones controversial, lo constituye el uso de los reportes de observación electoral internacional como una herramienta de legitimación o deslegitimación de los resultados de un proceso electoral.

Partiendo de lo ya expuesto, el papel de la observación electoral como actividad esencial de todo proceso democrático contemporáneo no se encuentra en discusión. En ese orden de ideas, los estados democráticos no solo autorizan, sino que alientan este tipo de prácticas.

En contraposición, las dictaduras suelen estar cerradas a estos ejercicios y no permiten que sus escasos procesos electorales sean observados por ojos extranjeros. Cuando lo llegan a aceptar —más por presión diplomática o económica que por convicción propia—, suelen imponer restricciones tales que dificultan —o, de plano, impiden— la actividad eficiente de los observadores electorales.

México transitó un cierre de sus fronteras para los observadores internacionales que no terminaría sino hasta 1994. Las explicaciones para tal negativa iban desde un nacionalismo mal entendido que abarcaba desde el rechazo a cualquier injerencia extranjera en los asuntos internos del país, hasta la posibilidad de que la democracia mexicana fuera evaluada negativamente por observadores internacionales, lo que no hubiera sido del agrado de la clase gobernante y de su partido político.

Es precisamente en el año de 1994 que se abren los procesos electorales en el país al escrutinio de los observadores internacionales, bajo la figura de visitantes extranjeros. Fue un



acto de aceptación del hecho innegable de que México formaba parte de una sociedad global interesada en que los procesos democráticos se desarrollaran en las mejores condiciones de legalidad, garantizando el libre ejercicio del voto y la equidad en la contienda; todo ello sin dejar de reconocer que este proceso de apertura se daba en el marco de la consolidación comercial y financiera que se estaba gestando en América del Norte.

El núcleo central de esta obra, la observación electoral internacional en México, es un estudio del devenir histórico de ese ejercicio global desde la época de la Revolución Mexicana hasta las elecciones de 1994, destacando que, si bien el reconocimiento legal de tal figura acontece hasta esa anualidad, ello no impidió que hubiera ejercicios de observación por extranjeros en el país, algunos tolerados y otros condenados por las autoridades gubernamentales.

Por ello, en el presente documento se plantea ofrecer al lector una introducción a la parte histórica y teórica de la observación electoral en el mundo y la participación de los organismos multilaterales, dando un marco que permita comprender este ejercicio global.

Igualmente, se aborda la experiencia internacional en México desde la época de la Revolución, referenciando los diversos informes que expusieron los visitantes extranjeros que acudieron aun y cuando no estaban previstos en la normatividad.

# I. LA NATURALEZA DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

## 1.1 La observación como base de la ciencia

Un punto de partida para comprender la naturaleza de la observación en un sentido amplio es atender al significado literal. Así pues, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra “observar” se refiere a “examinar atentamente”.<sup>1</sup> Entonces, observar implica el acto de examinar, apreciar sensorial y lógicamente un fenómeno determinado que es digno de ser aprehendido.

En un sentido amplio, la observación es consustancial al ser humano y es la natural acción a la curiosidad que le provocan los fenómenos naturales y sociales que forman su entorno y que, llevado a un plano más elaborado, es la base sobre la que se desarrolla la ciencia.

Pelli, profesor de Psicología y Neurociencia de la Universidad de Nueva York, lo analiza con precisión en los siguientes términos: “El primer paso es observar. Este paso, aparentemente el más pasivo, es en mi opinión el más creativo. La ciencia es mucho más que mera observación, pero me parece que la calidad de la observación es lo que suele distinguir a los descubrimientos importantes. Prácticamente todos los documentos científicos incluyen datos y los datos generalmente son medidas del mundo: observaciones”.<sup>2</sup>

Así pues, la observación permite apreciar el entorno

---

<sup>1</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, s.v. “observar,” consultado el 29 de junio de 2021, <https://dle.rae.es/?w=observar>.

<sup>2</sup> Denis Pelli, “¿Qué significa observar? El Skyspace de James Turrell en PS1 Contemporary Art Center,” *Ficción Encendida*, 11 de marzo de 2009, consultado el 15 de julio de 2021, [https://ficcioneendida.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/03/james\\_turrell-que\\_significa\\_observar.pdf](https://ficcioneendida.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/03/james_turrell-que_significa_observar.pdf).

y, dependiendo del contexto y propósito, puede coadyuvar a la adquisición del saber en cualquier área del conocimiento humano.

Como señala Ponce de León, “la observación es uno de los elementos característicos e integradores del método científico, la que nos permite recoger información, formular hipótesis y someter a comprobación los datos”.<sup>3</sup>

La observación ha ostentado un papel relevante en el proceso de construcción del conocimiento humano. Desde la prehistoria hasta la historia moderna, la misma ha sido un paso fundamental para la adquisición de saberes. Partiendo de esas premisas, se puede señalar que existen dos vertientes para la observación: la observación casual y la observación científica.

La observación casual atiende a un conocimiento empírico que es variable de persona a persona y, por ende, los resultados de esta pueden ser muy diferentes, acorde a la experiencia individual de quien observa. Si bien es útil para la observación cotidiana del entorno, pudiera no ser suficiente para explicar fenómenos más complejos.

Ahora bien, el método científico acude a la observación como una herramienta fundamental para la constitución de conocimiento. En ese sentido, dispone de diversas modalidades que, aplicadas en forma puntual, permiten la observación científica con objetivos claros y definidos.

Así, la observación de los fenómenos democráticos realizada con un determinado rigor científico permite generar conclusiones que auxilian en la comprensión de los procesos político-electorales de un país determinado; empero, aun la observación casual puede atestiguar hechos o circunstancias que ayudan a definir la legitimidad de un proceso electoral.

---

<sup>3</sup> Luis Ponce de León Armenta, “La metodología de la investigación científica del derecho,” *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 205-206 (enero-abril 1996), consultado el 15 de julio de 2021: 75. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/205/dtr/dtr4.pdf>.

## **1.2 La dificultad de la conceptualización de la observación electoral**

De la lectura de las diversas publicaciones que se han realizado respecto de la observación electoral, se puede concluir que existe un marco teórico que puede ser enriquecido. Tal circunstancia obedece a múltiples factores que han llevado a que, inclusive, los estudiosos del tema no tengan puntos de encuentro conceptuales plenos sobre la naturaleza misma de la observación electoral internacional, lo que se suma a la problemática natural de la traducción de diversas palabras con las que se cataloga esa actividad.

Esta falta de precisión ha conducido a que su estudio se vea complicado y que se les otorgue el mismo nombre a otras tareas de asistencia electoral. En ese sentido, se coincide con Galván, quien señala: “De modo que, si bien la OE (Observación Electoral) ha ganado un lugar cada vez mayor en todas las mesas de discusión sobre la calidad de la democracia y la participación ciudadana, se nota que la misma aún adolece de un desarrollo teórico-conceptual adecuado”.<sup>4</sup>

## **1.3 La observación electoral acorde a la Organización de las Naciones Unidas**

Entonces, ¿qué es la observación electoral? Si bien existen varias definiciones, para efectos de sistematización de la presente obra, se remitirá a lo que ha precisado la ONU a través de su Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación para la Paz, que tiene a su cargo la tarea de coordinar las actividades

---

<sup>4</sup> Facundo Galván, “La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América latina,” *América Latina Hoy* 70, agosto 2015, consultado el 15 de julio de 2021: 17-36. <https://doi.org/10.14201/alh2015701736>.

de asistencia electoral, entre las que se encuentra inmersa la observación electoral.<sup>5</sup>

Así vistas las cosas, la asistencia electoral, por tanto, es un acompañamiento que realiza la ONU para favorecer los procesos democráticos, que incluye las transiciones políticas, la implementación de tratados de paz y la consolidación de la democracia. Esta asistencia puede derivarse de una petición de un Estado miembro interesado, o bien, por un mandato del Consejo de Seguridad o de la propia Asamblea General, basada en la objetividad, la neutralidad, la independencia de actuación y el respeto a la soberanía.<sup>6</sup>

Las tareas de asistencia electoral que reconoce la ONU son las siguientes:

- a) Asistencia técnica.
- b) Apoyo a la creación de condiciones propicias para procesos electorales.
- c) Organización y dirección de procesos electorales.
- d) Certificación o verificación parcial o total de procesos electorales.
- e) Observación electoral.
- f) Supervisión de elecciones.
- g) Organización de paneles de expertos en materias política y/o electoral.
- h) Coordinación de Observadores Electorales.

Si bien la explicación de todas las funciones de asistencia electoral excede los alcances del presente documento, se puede apreciar que la ONU reconoce dentro de estas tareas a la observación electoral, a la cual define y describe en los siguientes términos:

---

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Elections,” en *United Nations (sitio web)*, consultado el 15 de junio de 2021, <https://dppa.un.org/en/elections>. Es importante consultar la versión en inglés, ya que la versión en español contiene información diferente; ello podría deberse a que los documentos de asistencia electoral no cuentan con traducción oficial al español.

<sup>6</sup> *Ibíd.*

La observación electoral consiste en la recopilación sistemática de información sobre un proceso electoral, mediante la observación directa sobre la base de metodologías establecidas, con frecuencia analizando datos tanto cualitativos como cuantitativos. El proceso de observación usualmente conduce a una declaración pública evaluativa sobre la conducción general del proceso electoral. La observación de elecciones por la ONU implica el despliegue de una misión para observar cada fase de un proceso electoral e informar a la Secretaría General, quien emitirá una declaración pública sobre el desarrollo de las elecciones. La observación electoral por la ONU, que es muy poco común, requiere un mandato de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad [traducción propia].<sup>7</sup>

De lo anterior se formulan las siguientes consideraciones: En primer lugar, que la observación electoral no puede ser referida como un acopio desorganizado de datos. Por el contrario, debe haber una metodología que garantice que la información recolectada pueda ser utilizada de forma eficiente, con objetivos previamente trazados, uniformidad en las herramientas de recolección y que, de esta forma, tratándose de equipos de observación electoral, se puedan acumular datos estandarizados.

En segundo lugar, es menester el análisis numérico de cuántas casillas, cuántos votos válidos y cuántos votos nulos

---

<sup>7</sup> "Electoral observation consists of systematic collection of information on an electoral process by direct observation on the basis of established methodologies, often analyzing both qualitative and quantitative data. The process of observation usually leads to an evaluative public statement on the overall conduct of the electoral process. UN election observation entails the deployment of a mission to observe each phase of an electoral process and report back to the Secretary-General, who will issue a public statement on the conduct of the election. UN electoral observation, which is very rare, requires a mandate from the General Assembly or the Security Council".

Ibíd.

existieron en una jornada electoral; pero también que, a la par, exista una evaluación de la calidad de la elección. Es decir, se debe clarificar la estadística de la elección, pero también la calidad de los actos que la conforman.

Así pues, un observador no podrá detener su tarea en contar las casillas que integran su muestra, sino que también deberá atender, por ejemplo, si su diseño y ubicación permitió el libre acceso de electores, si procuró la secrecía del sufragio o, inclusive, si hubo elementos que facilitaran el ejercicio del voto para personas vulnerables.

Adicionalmente, la observación debe ser directa. Esta condición no es menor, ya que implica el despliegue en campo de los observadores. Lo anterior es así porque no se puede realizar una observación electoral a la distancia, y menos elaborar informes basados en los dichos de terceras personas o en lo difundido por los medios de comunicación. Un observador electoral está moralmente comprometido con la veracidad de la información que plasma en su informe y, por ende, su apreciación como testigo inmediato de los hechos que describe es fundamental.

Otro elemento importante será la emisión de un informe o declaración sobre ese proceso electoral. No se puede concebir la observación electoral sin la existencia posterior de un informe sobre lo observado y su correspondiente análisis. Suponer que el observador atiende esa tarea para su fuero interno, implica asumir el papel de un testigo silencioso que no aporta a la democracia y que, por ende, su presencia pudiera resultar irrelevante.

Hay que precisar que la observación electoral, al ser parte de la asistencia electoral, comparte los mismos objetivos y características ya descritos. Es decir, deberá siempre favorecer a la democracia y su actuación deberá ser objetiva, neutra, independiente y respetuosa de la soberanía de la entidad que se observa.

## **1.4 El despliegue en campo de la observación electoral**

¿De larga data o solamente el día de la jornada electoral? El despliegue en campo de una observación electoral no debe restringirse a la fecha en que se celebren las votaciones. Hacerlo de esa manera dificulta tener un escenario completo sobre el proceso e impone un sesgo temporal al informe que se rinde. Es verdad que, en el caso de la observación internacional, la complejidad de la obtención del recurso económico es una dificultad real para permanecer un mediano plazo en un país ajeno. Empero, al menos, siempre será idóneo poder arribar la semana previa a la jornada electoral para conocer la etapa de organización previa y para presenciar los últimos actos de campaña.

Una buena práctica suele ser que los propios organismos electorales que organizan el proceso brinden en los días previos sesiones de acompañamiento e información, mostrando en sitio algunos de sus procesos —como las áreas de resultados preliminares o las sedes de sus comités distritales o municipales—, lo que permite a los observadores internacionales dar cuenta de actividades antecedentes, además de poder hacer recorridos en las áreas que habrán de observar, facilitando el ejercicio el día de la jornada electoral.

¿Puede haber observación individual o debe ser en una misión grupal? Bajo la conceptualización generada por el órgano multinacional pareciera que la integración de misiones electorales es fundamental para un buen desempeño de la actividad. En ese sentido, se comparte tal postura, pues un proceso electoral es complejo en tanto que tiene diferentes etapas y actividades.

Misiones de observación electoral más numerosas pueden establecer avanzadas donde algunos miembros arriben previamente a la jornada electoral, permitiendo que el resto del



contingente llegue cerca de la fecha de las elecciones, para así ponerlo al tanto del proceso en sus fases anteriores.

Si, además, esa misión puede integrarse por conocedores de diversas disciplinas, podrá dar como resultado un informe más preciso sobre el desarrollo del proceso electoral. Lo anterior es así porque los componentes comiciales son cada vez más complejos. Una observación electoral, en un sentido amplio, implica aspectos jurídicos, políticos, sociales y hasta tecnológicos.

Es importante, además, que el observador internacional tenga solamente ese rol. Es frecuente encontrar en el terreno del día de la jornada electoral a periodistas, editorialistas, diplomáticos u otros ciudadanos extranjeros con actividades similares que, atendiendo al papel que desempeñan, puedan enviar notas periodísticas, reportes consulares u otro tipo de informes a sus centros de trabajo como parte de sus obligaciones, asignándose de alguna forma el rol de observador electoral.

Por otro lado, además de que la acreditación como observador internacional debe ser solicitada con ese carácter, un corresponsal o un diplomático siguen metodologías diferentes a las de un observador en la integración de sus informes. Un periodista busca la noticia cotidiana acorde a los intereses de su editorial, de los lectores o espectadores de su medio de comunicación; un diplomático buscará observar aquellos actos o eventos que tiendan a afectar directa o indirectamente los intereses de la nación que representa. Un observador electoral internacional, en cambio, atenderá la objetividad, la neutralidad y la independencia, y, por ende, su observación deberá ser integral y cubrir aspectos de toda índole, incluidos aquellos de técnica electoral que requieren de una preparación y conocimiento previo.

## 1.5 La regulación internacional de la observación electoral

La ONU ha aprobado resoluciones que tienen relación directa con las tareas de asistencia electoral y su vertiente de observación electoral. Entre ellas, la 74/158, denominada Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización, de fecha 18 de diciembre de 2019, en la que destaca el apoyo de los estados miembros a organizaciones regionales y no gubernamentales en la aportación de observadores.<sup>8</sup>

También reconoce la armonización de estas tareas a través de la “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones”, emitidos el 27 de octubre de 2005.<sup>9</sup>

Igualmente, cuenta con diversos documentos que establecen las políticas y lineamientos que rigen la observación electoral realizada por la ONU, entre los que podemos destacar *Principles and Types of UN Electoral Assistance*.<sup>10</sup>

En ámbitos diversos a las Naciones Unidas, es importante mencionar el papel que desempeña la Comisión Europea para

---

<sup>8</sup> Véase Asamblea General, *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización*, 74/158, 2020. <https://undocs.org/es/A/RES/74/158>.

<sup>9</sup> Véase United Nations, “Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers,” ace Project (*sitio web*), 27 de octubre de 2005, consultado el 15 de agosto de 2021, <https://aceproject.org/electoral-advice/election-observation/declaration-of-principles-for-international>.

<sup>10</sup> Véase United Nations, *Policy on Principles and Types of UN Electoral Assistance*, Referencia: FP/01/2012, 2021. [https://dppa.dfs.un.org/sites/default/files/ead\\_pd\\_un\\_ea\\_principlestypes\\_20210301\\_e.pdf](https://dppa.dfs.un.org/sites/default/files/ead_pd_un_ea_principlestypes_20210301_e.pdf).

la Democracia a través del Derecho —mejor conocida como la Comisión de Venecia—, órgano consultivo del Consejo de Europa enfocado en la promoción de la democracia a través del derecho, entre otras tareas.<sup>11</sup>

En ese orden de ideas, es de destacarse el documento denominado “Lineamientos sobre el reconocimiento internacional de los observadores electorales”, el cual fue adoptado por el Consejo para Elecciones Democráticas y por la Comisión de Venecia en el año 2009, y que parte del principio de que los observadores electorales internacionales, al igual que los nacionales, deben gozar de las mismas libertades y derechos, así como principios comunes y deberes, asegurando que cuenten con la más amplia oportunidad de participar en un proceso de observación electoral.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Véase Venice Commission, “The Venice Commission of The Council of Europe,” *Council of Europe (sitio web)*, consultado el 20 de agosto de 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=en](https://www.venice.coe.int/webforms/pages/?p=01_Presentation&lang=en).

<sup>12</sup> Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, “Lineamientos sobre el reconocimiento internacional de los observadores electorales,” Trad. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, *Council of Europe (sitio web)*, consultado el 29 de agosto de 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)059-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)059-spa).

## II. LA HISTORIA DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL

### 2.1 La observación derivada del Tratado de Versalles

Para poder iniciar el análisis del problema que se plantea y conceptualizar a la observación electoral internacional, es menester atender en una primera instancia su revisión histórica.

Para Launay-Gama, la observación electoral inicia en 1919 con el Tratado de Versalles,<sup>13</sup> que fue firmado el 28 de junio de ese año entre los países aliados y Alemania. El documento da por concluida la Primera Guerra Mundial de manera oficial e instituye comisiones encargadas de observar los plebiscitos organizados en la Alemania ocupada, con el fin de solucionar los múltiples conflictos territoriales.<sup>14</sup>

¿Es correcto suponer que ese acto implica el inicio de la observación electoral? La respuesta amerita analizar dicho tratado y sus alcances, para así determinar la naturaleza de lo ocurrido.

De una lectura puntual del tratado, se puede advertir que, de conformidad con su artículo 49,<sup>15</sup> al término de un

---

<sup>13</sup> Dentro del citado tratado se dispusieron reglas respecto a la forma en que habrían de ser delimitadas las nuevas fronteras europeas y la manera en que serían administrados diversos territorios, bajo el control de los aliados, aglutinados en la Liga de las Naciones.

<sup>14</sup> Claire Launay-Gama, “La observación electoral ciudadana: ¿una forma de participación democrática? Lecciones de la experiencia colombiana,” *Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance* (sitio web), 1 de octubre de 2007, consultado el 20 de febrero de 2020, <http://www2.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-333.html>.

<sup>15</sup> Charles I. Bevans, Comp., *Treaties and Other International Agreements of The United States of America 1776-1949* (Estados Unidos: Departamento de

plazo de quince años contados a partir de su entrada en vigor, la población del Territorio de la Cuenca del Sarre —bajo una administración aliada al término de la guerra— podría decidir la jurisdicción del país que la gobernaría.

El tratado agregaba los siguientes puntos relevantes para dicho plebiscito en su artículo 34 del Anexo relativo al territorio de la Cuenca de Sarre:

Al término de un período de quince años a partir de la entrada en vigor del presente Tratado, se solicitará a la población del territorio de la cuenca del Sarre que indique sus deseos de la siguiente manera: Se realizará una votación por comunas o distritos, sobre las tres alternativas siguientes: (a) mantenimiento del régimen establecido por el presente Tratado y por este Anexo; (b) unión con Francia; (c) unión con Alemania. Todas las personas sin distinción de sexo, mayores de veinte años en la fecha de la votación, residentes en el territorio en la fecha de la firma del presente Tratado, tendrán derecho a votar. Las otras condiciones, métodos y la fecha de la votación serán fijados por el Consejo de la Liga de las Naciones de tal manera que se garantice la libertad, el secreto y la confiabilidad de la votación [traducción propia].<sup>16</sup>

---

Estado, 1969), 75. <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/lltreaties/lltreaties-ustbv002/lltreaties-ustbv002.pdf>.

<sup>16</sup> “At the termination of a period of fifteen years from the coming into force of the present Treaty, the population of the territory of the Saar Basin will be called upon to indicate their desires in the following manner: A vote will take place by communes or districts, on the three following alternatives: (a) maintenance of the regime established by the present Treaty and by this Annex; (b) union with France; (c) union with Germany. All persons without distinction of sex, more than twenty years old at the date of the voting, resident in the territory at the date of the signature of the present Treaty, will have the right to vote. The other conditions, methods and the date of the voting shall be fixed by the Council of the League of Nations in such a way as to secure the freedom, secrecy and trustworthiness of the voting”.

Ibíd.

Como se puede apreciar, la Liga de las Naciones podría fijar cualquier condición que le permitiera garantizar la confiabilidad de la elección, que se tradujo, por cierto, en la presencia de comisiones de observación, además de la supervisión militar en todo el proceso.

¿Cuál habría de ser la función de estas comisiones? Para poderla dilucidar es necesario atender que, de conformidad con el propio Tratado de Versalles, la voluntad de los residentes expresada en las votaciones no tendría el carácter de definitiva, ya que, en todo caso, si bien se tendría en cuenta el deseo de los habitantes, sería la Liga de las Naciones la que habría de decidir sobre la soberanía bajo la cual se ubicaría el Territorio de la Cuenca del Sarre.

La votación fue realizada el 13 de enero de 1935 con la supervisión de una fuerza compuesta por miembros de los ejércitos de Inglaterra, Holanda, Italia y Suecia. La jornada comicial culminó con un abrumador triunfo de más de 90 % de los electores a favor de la propuesta de que dicho territorio fuera gobernado por Alemania.<sup>17</sup>

Otra votación regulada por el Tratado de Versalles para determinar la permanencia de un territorio a favor de un estado o de otro, fue la de la Región de la Alta Silesia que, conforme al numeral 88 de dicho instrumento, permitiría a sus habitantes decidir si permanecían bajo el gobierno alemán o el polaco. En ese caso, la decisión fue igualmente a favor de Alemania, obteniendo 717,122 votos contra 483,514 que optaron por Polonia; empero, debido a intereses económicos, en una interpretación forzada del Tratado de Versalles, el territorio no pasó a la administración germana, sino que fue dividido entre

---

<sup>17</sup> League of Nations Archives, "Under the Auspices of the League, Saar Plebiscite," *Library of Congress (sitio web)*, 1935, consultado el 20 de febrero de 2020, <https://www.wdl.org/en/item/11568/>.

ambas naciones.<sup>18</sup>

Como se puede apreciar, del estudio de estos casos y de la integración de las comisiones formadas para el gobierno y administración de estos territorios, no se advierte que la función esencial de esas comisiones haya sido la de observar los procesos comiciales en sí; más bien, su objetivo era cuidar los intereses de los países ganadores de la guerra mundial, lo que se demuestra con el carácter no definitivo que tenían los resultados electorales.

Lo anterior tiene relevancia para el tema de la observación electoral, pues un observador no influye en el desarrollo y desenlace del fenómeno. Su labor se restringe a dar cuenta de los sucesos y las incidencias que lo rodean para llegar a una conclusión que no implica modificar o alterar el hecho observado.

En efecto, cuando el observador ejerce una función adicional que puede llegar a modificar el resultado del propio fenómeno, se está en presencia de una labor de supervisión, cuyos resultados pudieran resultar vinculantes y alterar su desarrollo.

Así pues, si bien las comisiones creadas a la luz del Tratado de Versalles pudieran haber tenido algún visto de observación en el plebiscito, la realidad es que tales facultades eran de supervisión —por cierto, con la presencia de los ejércitos de las fuerzas firmantes—, mas no de observación en un sentido estricto, pues, como ya se ha anotado, la decisión final sobre la potestad soberana que habría de regir para un territorio determinado correspondía a la Liga de Naciones, que podría tener referentes importantes en los reportes de las comisiones de observación designadas.

En ese orden de ideas, se difiere de la conclusión del autor ya citado y se estima que los eventos que refiere, si bien pudieron

---

<sup>18</sup> Francesco Nitti, *Peaceless Europe* (Estados Unidos: University of California Libraries, 1922), 88-89.

tener algunas características de la observación electoral, no coinciden con las peculiaridades de esta.

## 2.2 La observación derivada del Tratado de París

Para Meilán, las actividades de observación electoral son inclusive más remotas en el tiempo y las ubica en Europa en el año de 1857, “cuando una comisión de representantes diplomáticos de cinco países asistió a las elecciones generales en los disputados territorios de Moldavia y Valaquia al término de la Guerra de Crimea”.<sup>19</sup>

En ese sentido, hay que destacar lo que disponía el Artículo XXII del Tratado de París,<sup>20</sup> documento con el que concluyó la Guerra de Crimea: “Los Principados de Valaquia y Moldavia continuarán disfrutando bajo la suzerain del Imperio Otomano, y bajo la Garantía de las Potencias contratantes, los Privilegios e Inmunidades de los cuales están en posesión. Ninguna de las Potencias garantes ejercerá Protección exclusiva sobre ellos. No habrá derecho de interferencia por separado en sus asuntos internos” [traducción propia].<sup>21</sup>

Hay que aclarar que la *suzerain* era un concepto de dominación política usado en el imperio otomano, que

---

<sup>19</sup> Xabier Meilán, “Del SMS a la observación colectiva: Nuevas tecnologías de la información y observación electoral en América Latina,” *Latin American Research Review* 53, 2 (2018): 274.

<sup>20</sup> “Treaty of Paris,” 30 de marzo de 1856, consultado el 18 de septiembre de 2021, [https://content.ecf.org.il/files/M00934\\_TreatyOfParis1856English.pdf](https://content.ecf.org.il/files/M00934_TreatyOfParis1856English.pdf).

<sup>21</sup> “ARTICLE XXII. The Principalities of Wallachia and Moldavia shall continue to enjoy under the Suzerainty of the Porte, and under the Guarantee of the Contracting Powers, the Privileges and Immunities of which they are in possession. No exclusive Protection shall be exercised over them by any of the guaranteeing Powers. There shall be no separate right of interference in their Internal Affairs”.  
Ibíd.



le permitía a ciertos territorios ocupados preservar su administración nacional, labor legislativa, de comercio y de navegación. Un estudio muy particular sobre este concepto lo realiza Nobuyoshi, concluyendo que dicho término, que permite reglas locales en dichos territorios, bien podría referirse a un concepto de autonomía.<sup>22</sup>

Las elecciones generales a que se refiere el autor Xabier Meilán celebradas en 1857 con la observación de cinco países, tenían como objetivo integrar “divans” o asambleas que habrían de decidir sobre la unión de ambos principados en uno solo, lo que a la postre daría origen a Rumania.

El autor Beigbeder, apoyando igualmente esa postura respecto a la presencia internacional en estas elecciones, manifestó lo siguiente: “Las primeras consultas electorales bajo supervisión internacional fueron las elecciones generales organizadas en Moldavia y en Valaquia en 1857 bajo la supervisión de una Comisión Europea compuesta por representantes franceses, británicos, prusianos, rusos, austriacos y turcos. Como señaló Sarah Wambaugh, por primera vez en la historia, un congreso internacional de grandes potencias... acordaron que este deseo debería expresarse mediante una votación bajo la supervisión de una comisión internacional” [traducción propia].<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Fujinami Nobuyoshi, “The First Ottoman History of International Law,” conferencia presentada en la “Annual Conference of Japanese Society for Western History”, 22 de mayo de 2016, Tokio.

<sup>23</sup> “The first electoral consultations under international monitoring were the General Elections organized in Moldavia and in Wallachia in 1857 under the supervision of a European Commission composed of French, British, Prussian, Russian, Austrian and Turkish representatives.

As noted by Sarah Wambaugh, for the first time in history, an international congress of great powers... they agreed that this desire should be expressed by a vote taken under the supervision of an international commission”.

Yves Beigbeder, *International monitoring of plebiscites, referenda and national elections: self-determination and transition to democracy* (Holanda: Martinus Nijhoff Publishers, 1994), 78. <https://books.google.com.mx/books?id=iOAtHp-d7BUC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>.

En ese sentido, como lo afirma Beigbeder, si bien es cierto que existió una supervisión electoral, no es claro si los integrantes de tal comisión tendrían la calidad de observadores electorales objetivos, neutrales e independientes, pues inclusive habría que recordar que esas elecciones se dieron gracias a una “firman”, que no era sino un decreto del sultán otomano con la aprobación de los demás estados pactantes.

En ese orden de ideas, los observadores pareciera que fueran más bien supervisores con un interés especial en dichos comicios, producto del mandamiento de los gobiernos que representaban.

Por tanto, tampoco se comparte la tesis de que los integrantes de dicha comisión pudieran ser auténticos observadores electorales, sino que más bien tuvieron la naturaleza de supervisores del cumplimiento del mandato referido en la firman y autorizados por las potencias.

## **2.3 La observación de la ONU en Corea en 1948**

Si bien los casos anteriores son precedentes interesantes de la observación, ¿cuál sería el inicio formal de la observación electoral?

Para ello, es menester atender al concepto que ya hemos precisado de la observación, y en especial de la materia que se observa, que es la electoral. En efecto, lo relativo a las elecciones entendidas como concepto moderno, donde existe una observación estructurada, independiente a la organización de la elección, se da en forma posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los instrumentos jurídicos del derecho internacional introdujeron los derechos político-electorales a los instrumentos convencionales, enmarcados en el nuevo orden global de la posguerra, lo que abriría la puerta a procesos de observación electoral

internacional más consolidados.

Muestra de ello la constituye la Declaración Universal de los Derechos —que fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948 mediante su Resolución 217 A (III)—, instrumento que permitió, en su Artículo 21, definir ideales comunes que deberían protegerse por los estados,<sup>24</sup> incluyéndose los derechos políticos en los siguientes términos:

“1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. 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.”<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Es importante acotar que la Declaración es un acuerdo de la Asamblea, mas no constituye un tratado como tal, por lo que se podría dudar de su exigibilidad. Inclusive, en el caso de México, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la tesis siguiente: “Declaración universal de los derechos humanos. Sus disposiciones, invocadas aisladamente, no pueden servir de parámetro para determinar la validez de las normas del orden jurídico mexicano, al no constituir un tratado internacional celebrado por el ejecutivo federal y aprobado por el Senado de la República”. Empero la propia tesis precisa que puede tener una observación indirecta al emplearse los principios contenidos para la interpretación de tratados suscritos por el Estado Mexicano.

<sup>25</sup> Organización de las Naciones Unidas, “La Declaración Universal de los Derechos Humanos,” *Naciones Unidas (sitio web)*, consultado el 18 de septiembre de 2021, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

En ese sentido, se coincide con Binder, quien señala que “la observación internacional de las elecciones comenzó en los años posteriores al final de la Guerra Fría, y desde entonces, ha experimentado un auge extraordinario”.<sup>26</sup>

Lo anterior es así porque, si se aprecian las referencias a las supervisiones electorales derivadas tanto del Tratado de Versalles como del Tratado de París, estas eran originadas en el ánimo de garantizar las condiciones de dichos pactos y no en el sentido de contribuir a consolidar los procesos democráticos. Además, dichos procesos comiciales no tenían como propósito la elección de autoridades, sino la adscripción de territorios a determinados estados.

Binder señala en otro texto que es precisamente en el escenario del fin de la Guerra Fría que se inicia un proceso de estandarización de normas electorales que permite establecer parámetros democráticos.<sup>27</sup>

En efecto, al término de la Guerra Fría, y en particular tras la caída del Muro de Berlín, el interés de la comunidad internacional occidental pasa de solamente asegurar elecciones a buscar consolidar procesos democráticos en términos reales.

No bastaba, pues, que hubiera procesos electorales para afirmar que se estaba en presencia de un estado democrático; tampoco que las personas fueran a votar, sino también que el proceso mismo tuviera condiciones de calidad tales que permitieran deducir la legitimidad de los sufragios emitidos.

Así, es en el seno de la ONU donde se producen las

---

<sup>26</sup> Christina Binder, “Posibilidades y límites de la observación electoral internacional en democracias frágiles o precarias,” *Revista de la Facultad de Derecho de México* 270 (marzo 2018): 77-104. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.270.63650>.

<sup>27</sup> Christina Binder, “Anything new since the end of the Cold War? or International Law goes domestic. International electoral standards and their legitimacy,” *Anuario Español de Derecho Internacional* 27 (2011): 437-465.

primeras misiones de observación electoral y se ubican sus antecedentes históricos en los términos en los que hoy se le conoce.<sup>28</sup>

La primera misión electoral de la que se tiene registro claro sobre sus actividades y, por tanto, se estima que es el primer antecedente de una observación electoral en forma puntual, es desarrollada por las Naciones Unidas en la península de Corea en 1948.

En el año de 1945, al término de la Segunda Guerra Mundial tras la rendición de Japón, los Estados Unidos de América, a través del Gobierno Militar de los Estados Unidos en Corea (United States Military Government in Korea, conocido por sus siglas en inglés USAMGIK) y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, decidieron establecer dos estados coreanos separados por el paralelo 38.

A partir de ese momento, iniciaron severos enfrentamientos entre ambas potencias sobre la forma en que habría de ser gobernada Corea, disputa que en el año de 1947 fue llevada ante las Naciones Unidas.

En la Asamblea General celebrada el 14 de noviembre de 1947, se adoptó la Resolución 112.2 en los siguientes términos:

112 (II). Problema de la Independencia de Corea.

A

Por cuanto a la cuestión de Corea, que está sometida a examen de la Asamblea General, interesa primordialmente al propio pueblo coreano y concierne a su libertad e independencia; y *Reconociendo* que esta cuestión no puede ser resuelta de una manera correcta y equitativa sin la participación de representantes del pueblo coreano,

---

<sup>28</sup> Sin embargo, además de ese esfuerzo global, también se habrán de considerar acciones regionales, como las que lleva a cabo la Comunidad Europea y la propia Organización de Estados Americanos. También en este recuento histórico hay que tomar en cuenta algunas acciones de organizaciones de la sociedad civil e iglesias en funciones de observación electoral.

*La Asamblea General*

1. *Resuelve* que se invite a participar en el estudio de esta cuestión a representantes elegidos por el pueblo coreano;
2. *Resuelve* también que, con objeto de facilitar y acelerar esta participación y de cerciorarse de que los representantes coreanos sean en efecto debidamente elegidos por el pueblo coreano y no simplemente nombrados por las autoridades militares de Corea, se instituya sin demora una comisión temporal de las Naciones Unidas para Corea, que ejercerá sus funciones en Corea y tendrá derecho a viajar, observar y proceder a consultas en toda Corea.<sup>29</sup>

Bajo estas premisas, el propio Acuerdo agregaba que dicha Comisión estaría integrada por representantes de Australia, Canadá, China, El Salvador, Filipinas, Francia, India, Siria y la República Socialista Soviética de Ucrania; que las elecciones habrían de desarrollarse, a más tardar, el 31 de marzo de 1948; y, por último, invitaba a los miembros de las Naciones Unidas se abstuvieran de intervenir en los asuntos del pueblo coreano y de realizar cualquier acto atentatorio contra la independencia y soberanía de Corea.

La comisión, conocida por sus siglas en inglés como UNTCOK (United Nations Temporary Commission on Korea), realizó una tarea difícil dada la situación política que se desarrollaba en la península en esos momentos, que no estaría exenta de complicaciones. Gordenker, profesor norteamericano especialista en relaciones internacionales, al hablar sobre la labor de la UNTCOK, puntualizaba lo siguiente: “La observación de una elección por parte de un organismo de las Naciones Unidas necesariamente tiene implicaciones políticas, ya que su juicio final podría perturbar enormemente al gobierno que realiza la

---

<sup>29</sup> United Nations General Assembly, *The problem of the independence of Korea*, A/329 60 (New York, 1947). <https://digitallibrary.un.org/record/667165?ln=es>.

elección o inducir a la disidencia o la violencia irreconciliables. Para evitar tales resultados, la comisión de las Naciones Unidas debe establecer límites estrechos para sus actividades” [traducción propia].<sup>30</sup>

En efecto, si bien la observación electoral imparcial constituía una actividad fundamental, la fuerza diplomática que tenía, derivada del mandato de las Naciones Unidas, generaría un efecto colateral, que era la forma en que habría de conducirse la elección, lo que se complicaba con los intereses tanto norteamericanos como soviéticos.

En ese escenario donde Moscú no cedería a realizar elecciones en el territorio del norte que controlaba, la observación electoral se realizaría en los comicios en la parte sur de Corea, dominada por los Estados Unidos, según consta en la comunicación telegráfica sostenida por William R. Langdon, Cónsul General en Seúl; Joseph E. Jacobs, Asesor Político; y el General John R. Hodge, Comandante General de las fuerzas del ejército estadounidense en Corea.

La misión de observación pudo atestiguar dicho proceso y consignó que el gobierno emanado de esas elecciones fue una expresión válida de la libre voluntad del electorado de esa parte de Corea, como se señala en la resolución 195 (III) relativa al programa de la independencia de Corea, abordada en la 187ª Sesión Plenaria de las Naciones Unidas del 12 de diciembre de 1948.

---

<sup>30</sup> “Observation of an election by a United Nations body necessarily has political implications, for its final judgment might greatly disturb the government conducting the election or induce irreconcilable dissent or violence. To avoid such results, the United Nations commission must set narrow limits on its activities”.

Leon Gordenker, “Korean Election, 1948: The Decision to Observe,” en *The United Nations and the Peaceful Unification of Korea* (Dordrecht: Springer, 1959), 49. [https://doi.org/10.1007/978-94-015-1057-8\\_3](https://doi.org/10.1007/978-94-015-1057-8_3).

# III. ANTECEDENTES DE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL INTERNACIONAL EN MÉXICO

## 3.1 La época revolucionaria

Es complicado determinar con precisión la fecha de la primera observación electoral en el país, ya que ello depende de la forma en que se pueda entender el concepto de observación y la metodología que suele acompañar a estos ejercicios.

En un sentido amplio, la observación de los procesos político-electorales en México tiene larga data. En efecto, no es extraño que miembros consulares y extranjeros que se encontraban de paso fueran testigos de los principales hechos políticos ocurridos en la nación durante su vida independiente —como fue el caso de la Revolución Mexicana—, y que, en atención a ello, escribieran tanto reportes oficiales como no oficiales, detallando lo que apreciaban del fenómeno político.

Uno de estos ejemplos documentados en forma sistemática de una observación sobre los hechos político-electorales del país en el inicio de la Revolución Mexicana, lo constituyó el caso de Edith O'Shaughnessy, escritora e historiadora norteamericana nacida en Carolina del Sur en 1876, y quien contrajo nupcias con el diplomático estadounidense Nelson O'Shaughnessy en 1901. Esa particular situación personal la llevó a recorrer las embajadas norteamericanas en Copenhague, Berlín, San Petersburgo, Viena, Bucarest, Río de Janeiro y, por supuesto, México, donde residió entre los años 1911 y 1914.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Véase “The Mexican Revolution and the United States in the Collections of the Library of Congress. Individual Women During the Revolution,” *Library of Congress* (*sitio web*), consultado el 20 de septiembre de 2021, <https://www.loc.gov/exhibits/mexican-revolution-and-the-united-states/individual-women.html>.



Mediante diversas cartas dirigidas a su madre y recopiladas en un libro llamado *A Diplomat's Wife In Mexico*, publicado en el año 1916, la escritora O'Shaughnessy ofreció una particular relatoría de los procesos políticos acontecidos en los inicios de la Revolución con la llegada de Francisco I. Madero a la presidencia y el gobierno de Victoriano Huerta, mismos que tuvo la oportunidad de observar en primera línea, merced de la relación cercana que tuvo con el dictador Huerta.<sup>32</sup>

En ese libro detalla circunstancias personales que la hacen particularmente crítica hacia las fuerzas revolucionarias, justificando las acciones del dictador Huerta. En sus cartas destaca la necesidad de una intervención norteamericana, y en otras misivas da cuenta de la compleja situación social y económica que se vivía en el país, derivada del conflicto armado.<sup>33</sup>

Posteriormente, derivado del mismo proceso de observación de esa etapa político-electoral de México, escribió otro libro denominado *Intimate Pages of Mexican History*, que deja ver abiertamente su tendencia a justificar el régimen de Huerta.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Richard Grabman, "The maddening Edith O'Shaughnessy," *The Mexfiles* (*sitio web*), junio de 2009, consultado el 20 de septiembre de 2021, <https://mexfiles.net/2009/01/23/the-maddening-edith-oshaughnessy/>.

<sup>33</sup> Edith O'Shaughnessy, *A Diplomat's Wife in Mexico* (Estados Unidos de América: Harper & Brothers Publishers, 1916). <https://archive.org/details/diplomatswifeinm008716mbp/page/n5/mode/2up?view=theater&ui=embed&wrapper=false>

<sup>34</sup> En efecto, en este libro, como en el anterior de las cartas a su madre, se nota una proclividad de la autora por el régimen huertista y una clara tendencia a minimizar la figura del Presidente Madero. En una parte, hablando del asesinato de Madero, sentencia: "And his death was even more disastrous to his country than his life" ("Y su muerte fue aún más desastrosa para su país que su vida").

Edith O'Shaughnessy, *Intimate Pages of Mexican History* (Nueva York: George H. Doran Company, 1920). <https://tile.loc.gov/storage-services/public/gdcmassbookdig/intimatepagesofm00osha/intimatepagesofm00osha.pdf>.

En esa línea diplomática, el profesor inglés Knight, al escribir sobre la etapa revolucionaria, destacaba la relevancia de la información política que proporcionaban de primera mano los observadores extranjeros en sus reportes consulares, documentos resguardados en los archivos de los ministerios de asuntos exteriores de países como Francia e Inglaterra, y en el propio Departamento de Estado de los Estados Unidos.<sup>35</sup>

### **3.2 La observación extranjera en Chihuahua**

Al margen de esa observación permanente por parte de diplomáticos o ciudadanos de paso por el país, la observación electoral internacional, en un sentido estricto —como ya se ha detallado—, guarda ciertas características que se deben cumplir para poder estimar que se está en presencia de una actividad en la materia y no en una por encomienda, fuera periodística o diplomática.

En ese orden de ideas, se encontraron algunas referencias que podrían ubicar las primeras actividades de observación electoral internacional en México en el año de 1986, específicamente en el estado de Chihuahua.

Así, la profesora Topal, al analizar los grupos de la sociedad civil en ese estado nortero y la forma en que se organizó el Partido Acción Nacional para la movilización ciudadana a finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa, manifestó que tales acciones tuvieron su punto de inicio en las elecciones de 1986, cuando las autoridades ignoraron las acusaciones de fraude electoral presentadas en su contra por

---

<sup>35</sup> Alan Knight, *La Revolución mexicana* (México: Fondo de Cultura Económica, 2010), 12. [http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic\\_historia\\_mat\\_bibliografico/Historia%20Latinoamericana%20II/Unidad%202/Knight\\_Alan\\_La\\_Revolucion\\_mexicana\\_Del.pdf](http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_historia_mat_bibliografico/Historia%20Latinoamericana%20II/Unidad%202/Knight_Alan_La_Revolucion_mexicana_Del.pdf).

observadores internacionales.<sup>36</sup>

En esa misma línea de ideas, Pastor, en un artículo publicado por el diario norteamericano *Los Angeles Times*, asegura que en 1986 observó una elección en el estado de Chihuahua, en el norte de México, y aprendió casi todo lo que necesitaría saber sobre el fraude electoral.<sup>37</sup> Sin embargo, no hay claridad sobre si dicha observación aconteció directamente en el campo o si fue un seguimiento de otra índole. Tampoco las fuentes hacen referencia a reportes concretos que hubieran derivado de esas observaciones.

### **3.3 El caso del Centro Carter en las elecciones de 1992 en Michoacán y Chihuahua**

En el año de 1992, un grupo de ocho asociaciones civiles mexicanas formuló una invitación al Council of Freely-Elected Heads of Government, con base en el Centro Carter de los Estados Unidos de América, a efecto de que pudiera asistir a los procesos electorales locales en Michoacán y Chihuahua del domingo 5 de julio de ese año. Derivado de esa invitación, y según se narra en una relatoría del propio Centro Carter, Robert Pastor, Secretario Ejecutivo de dicha institución, realizó una visita previa a México, misma que describió en los siguientes términos: “El Dr. Pastor viajó a México para discutir la invitación con el gobierno mexicano, varios partidos políticos, incluyendo

---

<sup>36</sup> Aylin Topal, *Boosting Competitiveness Through Decentralization: Subnational Comparison of Local Development in Mexico* (Inglaterra: Editorial Routledge, 2016), 64.

<sup>37</sup> “In 1986, I observed an election in Mexico’s northern state of Chihuahua and learned almost everything I would ever need to know about election fraud”. Robert A. Pastor, “What the U.S. could learn from Mexico,” *Los Angeles Times*, 8 de julio de 2006, consultado el 18 de octubre de 2021, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2006-jul-08-oe-pastor8-story.html>.

al Partido Revolucionario Institucional (PRI), con el Director General del Instituto Federal Electoral, Lic. Emilio Chuayffet y con líderes de organizaciones de observación electoral. El Dr. Pastor encontró que había un gran interés en que el Consejo pudiera enviar un equipo a México y que nadie se opuso a tal misión” [traducción propia].<sup>38</sup>

Es importante señalar que una visita previa revestía una particular importancia. En ese momento no había regulación jurídica sobre la presencia de extranjeros para observar elecciones. En contraposición, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohibía —como lo hace hasta ahora—, la intervención de extranjeros en asuntos políticos internos de México.

Nombrar a la delegación como de observación electoral e ingresar al país con acciones que pudieran interpretarse en ese sentido, bien pudiera haber tenido como consecuencia la expulsión del país de sus miembros. Por ello, era entendible esa postura de entrar en contacto en forma previa con el gobierno federal y las autoridades electorales y partidistas. Es de llamar la atención la puntualización del interés mostrado en la misión y que no hubiera, en forma oficial, un rechazo o negativa a la visita.

En el informe del equipo de testigos enviado para observar las elecciones de Michoacán y Chihuahua, fechado el 13 de julio de 1992, se da cuenta de la integración del mismo: Marcelo

---

<sup>38</sup> “Dr. Pastor travelled to Mexico to discuss the invitation with the Mexican government, various political parties, including the Institutional Revolutionary Party (PRI), the Director General of the Federal Elections Institute, Lic. Emilio Chuayffet, and leaders from the Mexican election-monitoring organizations. Dr. Pastor found that there was strong interest in the Council's sending a team to Mexico, and that nobody objected to such a team”.

The Carter Center, *The International Observation of the U.S. Elections* (Estados Unidos de América: The Carter Center, 1992), 15. <https://www.cartercenter.org/documents/1210.pdf>.

Stubrin, Rodrigo Madrigal Montealegre, Joaquín Daly Arbulu, Robert A. Pastor, Genaro Arriagada, David Carroll, Frank Boyd y Kjersten Walker—la única mujer de la delegación—, de la Universidad de Emory.<sup>39</sup>

En uno de sus párrafos introductorios, el reporte, en un lenguaje puntual y cuidadoso, declaraba su respeto a la soberanía mexicana en los siguientes términos: “Venimos como amigos de México, respetuosos de la soberanía mexicana, sin la menor intención de interferir en los asuntos internos de México”.<sup>40</sup>

Más adelante, el documento precisaba que su principal mandato no era observar las elecciones, sino ser testigos de la observación que habrían de realizar los grupos de observadores que los habían invitado.

Sin embargo, de la lectura del citado informe se puede apreciar que existen reflexiones derivadas de un auténtico proceso de observación bien documentado. En efecto, en el texto en cuestión, este grupo de observadores extranjeros analizó diversos actos que les fueron denunciados por observadores electorales nacionales, a quienes entrevistaron en los recorridos que realizaron por diversas casillas y que pudieron tener una incidencia en el resultado de la jornada electoral, tales como la posibilidad de un padrón alterado, la utilización de recursos públicos, la inequidad entre partidos y la parcialidad de las autoridades electorales.

El reporte analizó y clarificó los hechos. Así pues, respecto de la alteración del padrón electoral, precisaron que, si bien no pudieron analizar el padrón completo, sí revisaron la evidencia

---

<sup>39</sup> The Carter Center, *Report of the Team sent by the Council of Freely-Elected Heads of Government to Witness the Observation of the Elections in Michoacan and Chihuahua, México* (Estados Unidos de América: The Carter Center, 1992), 1-2. <https://www.cartercenter.org/documents/electionreports/democracy/FinalReportMexico1992.pdf>.

<sup>40</sup> “We come as friends of Mexico, who are respectful of Mexican sovereignty, with no intention of interfering in Mexico’s internal affairs”. *Ibid.*, 2.

que les fue presentada, que reportaba 10.7 % de irregularidades, así como las declaraciones del presidente del Partido Acción Nacional respecto a discrepancias entre el censo y el padrón electoral en 20 %, lo que, a juicio de los observadores nacionales, implicaría en la sumatoria un error de 30 % al 37 %.<sup>41</sup>

La conclusión a la que llegaron los testigos extranjeros fue que era incorrecto sumar ambos porcentajes e implicar, sin pruebas, que esas irregularidades se debían a un actuar políticamente parcial de las autoridades, agregando que, por el contrario, había evidencia de que el proceso de corrección del listado de electores estaba funcionando.

En cuanto a los demás hechos, manifestaron que, si bien eran temas relevantes, en su experiencia era factible tener elecciones válidas aun sin haber resuelto de fondo esos planteamientos. Inclusive recordaron declaraciones de dirigentes del Partido de la Revolución Democrática que contradecían la aseveración de que no existieron condiciones esenciales para la elección, pues, acorde a lo manifestado, lo único que impediría una elección libre en Michoacán era que no existiera un conteo justo de votos.<sup>42</sup>

Finalmente, en el reporte de este grupo de observadores se lee una pregunta crucial: Were the elections in Michoacan and Chihuahua free and fair?<sup>43</sup> (¿Fueron las elecciones en Michoacán y Chihuahua libres y justas?). El informe manifiesta que no habrá de responderse a esa pregunta, pues no existieron varias condiciones previas y necesarias para hacer un análisis integral y llegar a una conclusión de ese alcance.

Lo anterior era así ya que, a su juicio, se hubiera requerido haber llegado con mayor tiempo de anticipación, integrar un grupo más numeroso, contar con la invitación y atención de

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, 3.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, 3-4.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, 4.

todos los partidos políticos participantes, y tener un acceso pleno a todas las etapas del proceso electoral en su conjunto.<sup>44</sup>

Concluyeron que el sistema electoral mexicano había mostrado una apertura significativa desde el año 1988, con procesos en un ambiente pacífico, y que, si bien los partidos de oposición y la opinión pública seguían mostrando desconfianza en las elecciones, existían elementos positivos, como el surgimiento de grupos sociales —incluyendo los de observación electoral— que habrían de tener un rol esencial en demostrar la efectividad e imparcialidad de los procesos político-electorales.<sup>45</sup>

Esa primera experiencia de testigos electorales es particularmente especial, ya que, a través de los documentos ya citados del Centro Carter, se tiene una descripción puntual de la misión, incluyendo reporte y conclusiones, característica esencial de una observación electoral profesional.

En cuanto al análisis de fondo, es importante señalar que, en las conclusiones del mismo, no se acompañaron muchas de las aseveraciones de los observadores nacionales, validando de alguna forma el proceso electoral que estuvo a su disposición para la observación.<sup>46</sup>

### **3.4 Observadores independientes en Michoacán**

Diferente suerte corrió un grupo de observadores norteamericanos proveniente de los estados de California, Washington D. C. y Arizona, en ese mismo proceso electoral de

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*

<sup>45</sup> *Ibíd.*

<sup>46</sup> Cynthia Anderson-Barker, “A Case Study of Elections in the State of Michoacan on July 12, 1992,” *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 16, no. 16 (1994): 314-317. <https://digitalcommons.lmu.edu/ilr/vol16/iss2/4>.

1992, cuyas operaciones se centraron en el estado de Michoacán.

Anderson-Barker, abogada norteamericana, relata en el artículo de su autoría denominado “A Case Study of Elections in the State of Michoacan on July 12, 1992”, cómo transcurrió la experiencia de ese equipo de observación.

Esa misión de observación electoral que acudió al país animada por el análisis de los procesos democráticos, estaba integrada por personas que, si bien provenían de diversas instituciones, acudían a esos comicios en forma individual. El equipo estaba integrado por Cynthia Anderson-Barke, Craig Cardon y el profesor Robert Benson, del Loyola Law School; Tony Bracamonte, del South Mountain Community College; Jose Carranza, estudiante de la UCLA; Arnoldo Garcia, del National Network for Immigrant and Refugee Rights; Jin Sook Lee, de Young Koreans United; Wally Marks, empresario y miembro del Consejo de Liberty Hill Foundation; Ellen Melinkoff, escritora y miembro del Consejo de Humanitarian Law Project; Charles Rappleye, escritor y biógrafo; Dra. Gloria Romero, profesora de psicología de California State University; Nancy Sanchez, abogada de Los Angeles Catholic Charities; y Claude Steiner, escritora y psicóloga.<sup>47</sup>

Relata Anderson-Barker en su texto que un aspecto positivo de la misión fue que pudieron reunirse con representantes y líderes de diversos partidos políticos, organizaciones cívicas, reporteros, abogados y académicos, tanto en Michoacán como en la Ciudad de México. Pero igualmente señala, en contraposición, una actitud poco favorable de las autoridades mexicanas, citando como ejemplo que el día de la elección la Comisión Estatal Electoral de Michoacán emitió una resolución donde le pedía al gobierno federal su deportación junto con la de otro estudiante, alegando que ambos, en su calidad de

---

<sup>47</sup> Ibíd., 337.



extranjeros, estaban en las casillas indicando a los electores cómo debían votar.

En el caso de este grupo, a diferencia del reporte del Centro Carter, las conclusiones que expresó su representante fueron mucho más severas y críticas al desarrollo del proceso electoral, manifestando que México no era una democracia, sino un estado autoritario.<sup>48</sup>

Además agregó otras anomalías, como la existencia de un marco legal que no favoreció elecciones justas en el estado de Michoacán. Igualmente apreció en el órgano electoral una notable tendencia a favorecer al partido gobernante; y que el padrón electoral presentó serias deficiencias e inconsistencias, añadiéndose el hecho de que no se encontraba la posibilidad legal de una auditoría al mismo por parte de los partidos políticos y menos de la ciudadanía.

### **3.5 Parlamentarios canadienses en Morelos**

Alcocer registra que el primer antecedente de observadores extranjeros en un proceso electoral ocurrió en Michoacán y Morelos, a través de la presencia de un pequeño grupo de legisladores de Canadá en el año de 1991.<sup>49</sup> Al respecto hay que acotar que, si bien Alcocer precisa que el recorrido de los canadienses inicia en la entidad michoacana, de la evidencia que se muestra en este apartado no existe registro de su presencia en ese estado.

El autor puntualiza que el resultado de tal misión

---

<sup>48</sup> *Ibíd.*

<sup>49</sup> Jorge Alcocer, “La observación internacional de procesos electorales. La experiencia mexicana en 1994,” en *El papel del Derecho Internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional* (México: UNAM-The American Society of International Law, 1997), 78. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/950/7.pdf>.

internacional fue la emisión de declaraciones sin mayor sustento por parte de los parlamentarios canadienses, mismas que atribuye a la hostilidad gubernamental que tuvieron, así como a su ignorancia del sistema electoral y a su desconocimiento del idioma español.

Por su parte, Crespo precisa sobre esa misión extranjera que eran cuatro los canadienses que fueron invitados por el Partido de la Revolución Democrática para observar los comicios municipales de Morelos en el mes de febrero de 1991. Coincide en describir la intimidación gubernamental que sufrieron, e inclusive cita las declaraciones del parlamentario Daniel Heap<sup>50</sup>, a quien le fue retirada la visa, manifestando su preocupación por ese acto que deja ver el temor gubernamental a su visita.<sup>51</sup>

¿Quiénes eran los integrantes de ese grupo? De la lectura de la documentación existente hay que aclarar que solamente dos de ellos, Dan Heap y Gerry Gibeault, eran parlamentarios canadienses. Heap era representante del distrito electoral de Trinity-Spanida en la Cámara de los Comunes en el Parlamento de Canadá, postulado por el New Democratic Party. Gibeault era parlamentario, pero en la Asamblea legislativa de Alberta por el mismo partido. Los otros dos observadores fueron la activista comunitaria en derechos humanos Sushila Samy y el líder sindical Bill Stephenson.<sup>52</sup>

Respecto a su trabajo en México, los observadores declararon a medios nacionales que su presencia obedecía

---

<sup>50</sup> Su nombre completo era Daniel James Macdonnell Heap, pero usaba el nombre corto de Dan Heap.

<sup>51</sup> José Antonio Crespo, *Observadores internacionales; la perspectiva ciudadana* (México: CIDE, 1992), 8, consultado el 18 de diciembre de 2021, <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/4946/1/DOCT2064716.PDF>.

<sup>52</sup> Redacción, “Canadian MP has visa cancelled by Mexican Gov’t,” *Periódico Brandon Sun*, 18 de marzo de 1991, p. 1.

a que les interesaba fundamentalmente “intercambiar información sobre el Tratado de Libre Comercio” y, de manera complementaria, “ver las elecciones en el estado de Morelos sólo para recoger testimonios”.<sup>53</sup>

Reconocieron en esas declaraciones, publicadas el 18 de marzo de 1991, que tenían poco conocimiento de la legislación electoral del estado de Morelos, así como escasas referencias de los procesos electorales locales; y que lo que pudieron recopilar sobre los mismos eran noticias periodísticas que daban cuenta de antecedentes negativos con elecciones irregulares.

En cuanto al alcance y efectos de sus observaciones, manifestaron que serían mínimos en el caso del gobierno canadiense, pero que esperaban que sirvieran para que en el Estado mexicano se desarrollaran elecciones en mejores condiciones y fuera un antecedente para futuras misiones de observación electoral.

En un artículo publicado el 7 de abril de 1991 en el diario *Ottawa Citizen*, Heap hizo un informe de la observación realizada, señalando que, en efecto, fueron cuatro los observadores invitados por el Partido de la Revolución Democrática para platicar acerca del Tratado de Libre Comercio que se estaba negociando entre Estados Unidos, Canadá y México, así como para observar el voto en el estado de Morelos. Aclara que uno de los integrantes de la misión hablaba español. A su llegada a la Ciudad de México, tuvo a bien explicar los motivos de la visita a diversos medios de comunicación, dando cuenta al día siguiente de que varios funcionarios gubernamentales se oponían a dicha actividad.<sup>54</sup>

Relata que el día previo a la jornada electoral en Morelos,

---

<sup>53</sup> Redacción, “Los observadores canadienses informarán de testimonios recibidos, pero no opinarán,” *Revista Proceso*, no. 750 (marzo de 1991): 40-41.

<sup>54</sup> Dan Heap, “Human rights violations can’t be ignored,” *The Ottawa Citizen*, 7 de abril de 1991, p. 15.

que sería el domingo 17 de marzo de 1991, le informaron de la Embajada de Canadá en México que la visa diplomática que se le había otorgado como parlamentario canadiense había sido revocada, por lo que su estatus migratorio pasaba al de un turista ordinario, pese a lo cual decidió continuar la observación.

En cuanto a la observación electoral, relata que acudieron a las elecciones en Morelos y que nadie objetó o impidió su labor. Las irregularidades que observaron de manera directa fueron, esencialmente, que aproximadamente 40 casillas estaban sobre la calle y que los votantes debían marcar sus boletas a la vista de otras personas, incluyendo la vigilancia de la Policía, lo que impedía la secrecía del voto.

Con relación a testimonios que les señalaron terceras personas que acudieron a ellos, estos fueron en el sentido de quejas referentes a que los presidentes de las casillas orientaban a los votantes para que sufragaran por el partido oficial, y cambios de domicilio de casillas sin previo aviso, o bien, sobre votantes a quienes se les impidió sufragar —aunque aparecían en el listado— porque no tenían la credencial.

También les narraron hechos como algunas boletas quemadas parcialmente cerca de una casilla; la presencia de un grupo de 30 individuos que fueron golpeados y privados de su libertad por agentes vestidos de civiles; y la existencia de autobuses que llevaban gente a votar de casilla en casilla. Aclara Heap que ninguna de las historias que les comentaron estas personas pudo ser verificada personalmente por ellos.

En las conclusiones de su visita, Heap señaló que, en ese momento, muchos mexicanos se oponían al Tratado de Libre Comercio y que consideraban que el presidente mexicano no había sido electo honestamente. Agregó que el concepto en México de la secrecía del voto era diferente al vigente en Canadá, puntualizando por último que el gobierno mexicano, a diferencia de otros Estados, objetaba la presencia de observadores extranjeros.

Las incidencias de la misión de observación fueron difundidas por diversos medios internacionales, como el periódico norteamericano *The Washington Post*, que dio cuenta de la negativa oficial a la presencia canadiense, en particular por parte del gobernador del estado de Morelos, así como de las diversas denuncias de fraude en las elecciones municipales en Temixco, Morelos, tales como que algunos de los electores no aparecían en las listas de votación, lo que, a juicio de la oposición, era una táctica gubernamental.<sup>55</sup>

La discusión sobre la pertinencia de este contingente canadiense de observadores en Morelos llegó hasta la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, donde, en la sesión de fecha 20 de marzo de 1991, los legisladores del Partido Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática se enfrascaron en un particular debate, ya que, a juicio de los primeros, la presencia de los observadores internacionales en 39 casillas del estado merecía una severa condena de origen, sin limitaciones. Aseguraban que ninguna autoridad asistía a los extranjeros canadienses para observar un proceso electoral, que era competencia solamente de los morelenses, concluyendo que tal hecho insólito guardaba similitud con la intervención extranjera francesa del siglo XIX en México.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Edward Cody, "Foreigners track voting in Mexico," *The Washington Post*, 18 de marzo de 1991, consultado el 30 de agosto de 2021, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1991/03/18/foreigners-track-voting-in-mexico/7335a804-54bd-40fe-9f0d-17e7e862ffd5/>.

<sup>56</sup> Véase Legislatura LIV de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, "Diario de los debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos," *Cámara de Diputados LXV Legislatura (sitio web)*, 20 de marzo de 1991, consultado el 30 de agosto de 2021, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/54/3er/CPerma1/19910320.html>.

### 3.6 La observación del World Policy Institute en Monterrey, Nuevo León

En julio de 1991, Andrew Reding, director del Proyecto México del World Policy Institute —una organización de investigación académica afiliada en ese entonces a la New School for Social Research en la Ciudad de Nueva York—, viajó a México a invitación de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional del Congreso de Nuevo León, a efecto de observar las elecciones a Gobernador y a diputaciones de la legislatura local.

En su reporte, Reding señaló que las elecciones estuvieron marcadas por irregularidades relevantes, como el hecho de que en un número significativo de casillas que visitó, los funcionarios de casilla pertenecían al Partido Revolucionario Institucional; que los propietarios de las casas donde se instalaron algunas casillas también eran miembros de ese partido; y que, además, las condiciones de las mismas no garantizaban la secrecía del voto.<sup>57</sup>

Agregó que se enteró de denuncias en el sentido que algunos representantes del Partido Acción Nacional ante las casillas electorales habían sido sobornados para que no asistieran. Por otro lado, reconoció que hubo ausencia de signos evidentes de intimidación física o intervención.

Sigue relatando que, en forma posterior a la jornada electoral, en el mes de agosto de ese mismo año, recibió por parte de integrantes de la fracción del Partido Acción Nacional en el Congreso de Nuevo León, dos tomos que contenían los resultados del cómputo de la elección de Gobernador y de las

---

<sup>57</sup> Andrew Reding, “Denuncia Andrew Reding nuevas modalidades de fraude electoral en México, observadas por él,” *Revista Proceso*, no. 776 (septiembre 1991), consultado el 30 de agosto de 2021: 16-17. [https://www.researchgate.net/publication/292157505\\_Denuncia\\_Andrew\\_Reding\\_nuevas\\_modalidades\\_de\\_fraude\\_electoral\\_en\\_Mexico\\_observadas\\_por\\_el](https://www.researchgate.net/publication/292157505_Denuncia_Andrew_Reding_nuevas_modalidades_de_fraude_electoral_en_Mexico_observadas_por_el).

diputaciones locales. En las mismas pudo constatar diferentes irregularidades, como casillas que contenían más boletas que personas registradas con derecho a voto, anulaciones masivas de boletas y urnas con 100 % de los votos para el Partido Revolucionario Institucional, concluyendo que en 360 de las 2,082 casillas se presentaba una combinación de actos que indicaban una votación irregular.

Igualmente, Reding denuncia acciones hostiles a su actividad de observación electoral, incluyendo una amenaza a su vida y publicaciones en medios noticiosos del país que buscaban desacreditar su labor y atribuirle a una acción intervencionista extranjera.

Concluye su documento en el sentido de que, con base en su experiencia, entiende la negativa de las autoridades locales a permitir que las elecciones de 1994 fueran observadas por personal de la ONU y de la Organización de Estados Americanos, en atención a las acciones de fraude que deseaba ocultar el gobierno mexicano.

## **IV. LA REGULACIÓN DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS EN MÉXICO PARA LAS ELECCIONES DE 1994**

### **4.1 La posición oficial previa a la reforma de 1994**

El Estado mexicano y el Partido Revolucionario Institucional se mostraron siempre reacios a la posibilidad de que hubiere una apertura a la asistencia de observadores internacionales en el país en el siglo pasado.

Tal posición se sostenía sobre dos pilares básicos: por un lado, un tema de práctica política —no admitido públicamente—, que era la alta posibilidad de que los informes de los observadores presentaran un panorama diferente a la versión oficial de victorias comiciales y que, por ende, su legitimidad quedara en entredicho. Por otro lado, un sentimiento nacionalista que, por circunstancias históricas,<sup>58</sup> se había ido forjando en el país y que rechazaba los intentos de intervención extranjera bajo cualquier concepto.

Para reforzar lo anterior, basta recordar las reacciones del Estado mexicano respecto a las visitas de observadores electorales en los años de 1991 y 1992, que ya se han relatado.

Santa Cruz relata declaraciones de funcionarios sobre este tema, como la pronunciada por el Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno mexicano que manifestaba, en la etapa previa al inicio de las campañas electorales de 1994, que el gobierno no habría de permitir observadores extranjeros, dada

---

<sup>58</sup> Baste recordar la invasión norteamericana y la intervención francesa.



la característica soberana de los procesos electorales y que en vía de consecuencia, los mismos deberían estar solamente en manos de ciudadanos mexicanos.<sup>59</sup>

## 4.2 La motivación a la reforma de 1994

Ahora bien, ¿qué motivó el cambio de la política de no intervención extranjera en los asuntos del país, a un esquema más abierto de visitantes extranjeros? El tema no es menor, pues las propias referencias que se han citado de los primeros observadores internacionales señalan una actitud gubernamental de rechazo —o, en el mejor de los casos, de indiferencia— a su presencia y actividad.

Como ya se ha precisado, la observación electoral internacional surge de un proceso complejo de política global donde los comicios para la renovación del poder gubernamental se enmarcan en una serie de compromisos asumidos por los estados frente a organismos internacionales y a otros países con los que sostienen relaciones comerciales.

Es verdad que cada país tiene —o no— una vocación democrática diversa, enmarcada por sus condiciones sociales, económicas, históricas, religiosas, políticas e, inclusive, culturales. Cada nación ha encontrado su propia forma de democracia y las modalidades que le acompañan. Así, tenemos mecanismos complejos como el colegio electoral de los Estados Unidos de América, los modelos centralizados de administración electoral, o bien, los que cuentan con una fuerte esencia de democracia directa, como es el caso de Suiza.

En ese sentido, cada democracia es diferente, y cada proceso electoral también lo es. No podemos pensar en las

---

<sup>59</sup> Arturo Santa Cruz, *Mexico-United States Relations: The Semantics of Sovereignty* (Inglaterra: Editorial Routledge, 2012), 152.

elecciones como un hecho aislado de la situación y contexto de tiempo y lugar. Empero, existen ciertos elementos básicos que, en medio de esa diversidad, pueden dar un norte preciso sobre la certeza y confianza en los resultados electorales que se obtienen, tales como instituciones electorales autónomas, voto universal o campañas electorales sin injerencia gubernamental, por citar algunas.

Ahora, si bien es verdad que el marco jurídico que cubre a cada uno de los comicios es relevante, también hay que recordar que la práctica pone a prueba las normas, encontrándose con que, en ocasiones, las leyes que son aprobadas por los representantes parlamentarios de los partidos políticos en contienda presentan lagunas u omisiones que pueden generar una alteración de la voluntad del pueblo expresada en las urnas al ser aplicadas.

Por ello, el papel de la observación, tanto nacional como internacional, es fundamental, pues permite contrastar la eficiencia de la norma frente a la realidad que se presenta en una jornada electoral, otorgando legitimidad a un gobierno electo, en caso de satisfacerse los requisitos mínimos que garanticen elecciones limpias y justas.

Entendido ese concepto, es más fácil comprender las motivaciones que pudieron llevar a la aceptación de esta figura de la observación internacional en México.

### **4.3 La apertura comercial y económica de México**

Los tiempos previos a la elección de 1994 estuvieron fuertemente influenciados por la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Las presiones para impulsar su celebración, como aquellas para frenarlo, se encontraban presentes en todos los ámbitos, y el tema electoral no podía ser la excepción.

Andrew Reding —a quien ya se citó anteriormente

como observador internacional— acudió ante la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, en las audiencias celebradas con motivo de la firma del TLCAN en el contexto político, a rendir testimonio sobre dicho proceso. En su audiencia, de fecha 24 de abril de 1991, realizó una extensa crítica al sistema político mexicano, destacando que las condiciones de la democracia mexicana no eran las óptimas para poder realizar un tratado comercial del alcance pretendido. Señaló, además, en los documentos que entregó al comité cameral, que una condición necesaria para que pudiera darse el TLCAN era una observación electoral internacional y multilateral de las elecciones en México, contando con la participación de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Existía un tiempo en donde podía coexistir un Estado autoritario junto a uno democrático, pero bajo las actuales condiciones, ello ya no era posible, aseguraba. Añadía que un ejemplo claro de ello era lo que ocurría en la Comunidad Europea, donde la entrada de países como España, Portugal y Grecia se había condicionado a la remoción de las leyes autoritarias y la creación de instituciones democráticas.<sup>60</sup>

Es de destacar también la opinión clara y explícita de la delegación canadiense encabezada por Dan Heap —ya referenciada en un apartado previo— sobre el tema electoral en México y la necesidad de vincularlo con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Igualmente, el Centro Carter haría lo propio con un amplio estudio denominado *Electoral Reform in Mexico*, publicado

---

<sup>60</sup> Andrew Reding, “Statement of Andrew Reding, Senior Fellow for Hemispheric Affairs World Policy Institute, before the Committee on Small Business U.S. House of Representatives on the political context of the U.S.-Mexico Free Trade Negotiations,” en *United States-Mexico Free Trade Agreement: The Small Business Perspective: Hearings Before the Committee on Small Business* (Washington D. C.: U.S. Government Printing Office, 1992), 153-206. <https://play.google.com/books/reader?id=hfEUftwVaWgC&hl=es&pg=GBS.PP1>.

en noviembre de 1993. Ahí se relataba su visión del sistema mexicano, basada en una visita realizada del 6 al 11 de septiembre de ese año por una delegación de dicho centro integrada por Robert A. Pastor, Jennifer McCoy, Rodrigo Madrigal, Marcelo Cavarozzi y Vikram Chand. En el documento se afirmaba que dicha misión ocurría en la coyuntura crítica donde México intentaba abrir su economía al mundo y que, por ende, requería igualmente transformar su sistema político a uno más abierto y más justo.<sup>61</sup> En las conclusiones que ofrece el estudio, se señala con particular énfasis el tema de la observación electoral, destacando la necesidad de modificar la legislación a efecto de que se permitiera la presencia de observadores internacionales como parte legítima del proceso electoral.<sup>62</sup>

El día 20 de abril de 1994 se iniciaron las audiencias organizadas por el Subcomité de seguridad internacional, organizaciones internacionales y derechos humanos del hemisferio occidental del Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos de América, presidida por el representante de California, Tom Lantos (miembro del Partido Demócrata), en las que se escucharon las opiniones de diversas personalidades sobre las urgentes reformas en materia político-electoral que requería México en el contexto de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.<sup>63</sup>

En su intervención, el congresista Lantos precisó que se había formulado una invitación por escrito al presidente del Partido Revolucionario Institucional, Fernando Ortiz Arana, en

---

<sup>61</sup> The Council of Freely Elected Heads of Government, "Preface," *Occasional Paper Series 1*, no. 1 (noviembre 1993), consultado el 11 de diciembre de 2021: 5. <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/pdf-archive/electoralreforminmexico-09061993.pdf>.

<sup>62</sup> *Ibíd.*, 36.

<sup>63</sup> Committee of Foreign Affairs, *Electoral Reform in Mexico* (Washington D. C.: U.S. Government Printing Office, 1994), 1. <https://play.google.com/books/reader?id=Q-W0PrY8voAC&hl=es&pg=GBS.PP1>.

fecha 14 de abril de 1994, a efecto de que tuviera un representante en dicha audiencia y testificara en apoyo al paquete legislativo de reformas electorales acordado por los principales partidos políticos. Dicha invitación había sido formulada en forma previa en otra misiva dirigida al embajador mexicano en Washington, Jorge Montano, de fecha 12 de abril de ese mismo año, sin que hubiera respuesta en algún sentido por parte del PRI.<sup>64</sup>

En el tema de los observadores internacionales, varios panelistas emitieron sus opiniones. Para Bernard Aronson, consultor internacional de Goldman Sachs & Company y exsubsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, era necesario que los Estados Unidos apoyaran una fuerte vigilancia externa para los comicios; que si no eran las Naciones Unidas, fuera con otro mecanismo de supervisión, en acuerdo con los partidos políticos participantes.<sup>65</sup>

En tanto John Bailey, profesor de la Universidad de Georgetown, manifestó su preocupación por la asistencia de observadores extranjeros que podría agravar las tensiones existentes en el proceso electoral, en especial si no contaban con la suficiente información, o bien, que pudieran tener agendas a favor de alguno de los partidos políticos contendientes; además del impacto en la opinión pública de México que podría tener la presencia de esos observadores internacionales.<sup>66</sup>

Esa opinión de vincular el tema electoral con énfasis, entre otros puntos, en la presencia de observadores internacionales y la apertura comercial, era compartida por un número importante de especialistas en los tres países. La fragilidad de la democracia mexicana estaría comprometiendo la eficiencia de un tratado comercial que había arrancado apenas en febrero de 1991 sus primeras negociaciones.

---

<sup>64</sup> *Ibíd.*, 10.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, 12.

<sup>66</sup> *Ibíd.*, 15.

Un proceso de reforma electoral suele tener incentivos para su generación. En ocasiones son de índole interna, cuando surgen de los propios actores nacionales que exigen cambios en determinado rumbo. En otras son de índole externa, cuando la afectación surge allende las fronteras. La situación en este último modelo se torna más compleja cuando la presión deviene de una iniciativa del país de origen ante la expectativa de una mejora económica.

El Criterio de Copenhague es una barrera de entrada para los estados que desean integrarse a la Unión Europea, que se traduce en que uno de los requisitos que ha establecido el Concilio Europeo para ser considerado como un potencial miembro de este órgano multilateral, es precisamente contar con instituciones estables que garanticen la democracia.<sup>67</sup>

Así, la necesidad de poder integrarse a un bloque comercial puede alentar diversos proyectos de reforma al interior de las naciones aspirantes, incluyendo temas electorales, dejando atrás posturas ancestrales en aras de salvar obstáculos en la negociación de un acuerdo multilateral, situación que explicaría el caso de México.<sup>68</sup>

Así vistas las cosas, es de considerar como un factor relevante para que el Estado mexicano empezara a ponderar la entrada de organismos y observadores internacionales, el ambiente político derivado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Con lo anterior, no se quiere decir que haya existido una negociación política establecida previamente, como en el

---

<sup>67</sup> Véase Delegation of the European Union to Bosnia Herzegovina & European Union Special Representative in Bosnia Herzegovina, "From EU Membership Application to Accession Negotiations: Frequently Asked Questions," 15 de febrero de 2016, consultado el 18 de diciembre de 2021, <http://europa.ba/?p=40153>.

<sup>68</sup> Igualmente, es de destacar en la línea del tiempo de este proceso de apertura, la integración de México como el miembro número 25 de la Organización de

llamado Criterio de Copenhagen,<sup>69</sup> sino que esa revisión del sistema democrático mexicano tuvo su origen en la propia dinámica política de aprobación de un tratado comercial de los alcances planteados.

Lo anterior se habría de traducir en amplios debates en los espacios políticos de los Estados Unidos de América y de Canadá, donde fueron discutidos ampliamente diversos tópicos, entre ellos, las fortalezas y, con mayor énfasis, las debilidades del sistema político mexicano.

En el caso de los Estados Unidos, como se desprende de los documentos de las audiencias públicas relativas al tratado comercial organizadas por la Cámara de los Representantes de los Estados Unidos, el tema político-electoral resultó ser de enorme relevancia. Lo anterior es razonable en función de que los grupos económicos importantes que se oponían al Tratado de Libre Comercio tenían conocimiento pleno de las debilidades de los procesos electorales, argumento que no dudarían en utilizar para impedir —o al menos dificultar— las negociaciones del tratado en cuestión.

Los grupos de observadores extranjeros, casi todos provenientes de Estados Unidos o Canadá, se hicieron presentes en el país por primera vez en la historia electoral precisamente en el año de 1991, justo cuando se había iniciado el tema de las negociaciones del tratado. Tal circunstancia no parece una casualidad, sino que habría de considerar un interés derivado de la integración económica de las tres naciones, focalizando en particular en México aquellas irregularidades que solían acompañar a los procesos electorales.

Tal circunstancia, seguramente, no pasó desapercibida

---

Cooperación y Desarrollo Económico, organismo multilateral que aglutina a las economías más grandes del planeta.

<sup>69</sup> Si bien no habría una integración, como la ocurrida en Europa, que ameritara una condicionante previa de tal característica similar a la europea, sí se daría una ampliación sin precedentes a los esquemas de importación y exportación.

para el Estado mexicano ni para el partido oficial en el gobierno. Era solamente cuestión de tiempo para que se empezara a gestionar una apertura internacional hacia la observación de los procesos electorales en México y que ello no se convirtiera en un obstáculo para la consolidación del Tratado de Libre Comercio, suscrito apenas el 17 de diciembre de 1992, y que habría de entrar en vigor el 1º de enero de 1994.

#### **4.4 Las presiones internas para la aceptación de observadores internacionales**

Además de estos alicientes externos, ¿habría algún incentivo interno para permitir la entrada de observadores internacionales a las elecciones de nuestro país? La respuesta puede tener dos vertientes: por un lado, si se analiza el origen de la presencia de los observadores internacionales en el período de 1991 a 1992, se aprecia que, de las cuatro misiones, al menos tres fueron precedidas por invitaciones de grupos de observadores nacionales o de partidos políticos de oposición. Lo anterior es entendible, pues la búsqueda de la presencia extranjera para fortalecer los reclamos ante irregularidades en los procesos electorales era una medida que aseguraba espacios en los medios, no solo nacionales, sino también titulares en la prensa de los países de origen de los equipos de observadores.

Empero, de acuerdo con un estudio publicado en 1992 por Crespo, a diferencia de los partidos políticos de oposición, la ciudadanía no tenía una referencia positiva de la asistencia de los observadores extranjeros. Conforme a ese estudio, 63 % de los ciudadanos encuestados rechazaba la presencia de los observadores; en tanto un porcentaje minoritario, de apenas 20 %, la aceptaba.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> José Antonio Crespo, *Observadores internacionales; la perspectiva ciudadana* (México: CIDE, 1992), 10-11, consultado el 18 de diciembre de 2021, <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/4946/1/DOCT2064716.PDF>



El autor señalaba que esa circunstancia de rechazo social se podría explicar por la confusión sobre el papel de los visitantes. En el imaginario colectivo, estas acciones de observación bien se podrían traducir en manifestaciones de intervención o injerencia extranjera, ante las cuales saldría a relucir el nacionalismo ciudadano opositor a que potencias extranjeras pudieran calificar los procesos electorales.

¿Cuáles fueron esos factores que se consideraron por el Estado mexicano para aceptar a los observadores extranjeros en las elecciones presidenciales del 21 de agosto de 1994? Para autores como Alcocer, el peso esencial se orienta hacia el desarrollo de la política interna del país para atender la afectación a la imagen institucional del gobierno derivada de la sublevación zapatista en Chiapas, así como la visión de algunos miembros del gabinete del presidente Carlos Salinas y parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, que estimaban importante la presencia de observadores internacionales para legitimar las elecciones presidenciales. Entre los priistas a favor de la presencia extranjera, se incluía a quien sería su candidato a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio.<sup>71</sup>

Tras el surgimiento del conflicto armado en Chiapas, el sistema político mexicano tuvo que responder con acciones concretas que le ayudaran a resolver ese problema interno, pero que también pudieran controlar los daños que hacia el exterior habrían de darse por un movimiento armado que ponía en entredicho las condiciones de desarrollo económico y social en México, bandera para el acceso a la constitución del mercado libre de América del Norte.

---

<sup>71</sup> Jorge Alcocer, “La observación internacional de procesos electorales. La experiencia mexicana en 1994,” en *El papel del Derecho Internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional* (México: UNAM-The American Society of International Law, 1997), 79-82. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/950/7.pdf>.

Una de las acciones que se llevaron a cabo fue la celebración de un acuerdo político nacional denominado Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia, suscrito el 27 de enero de 1994 por ocho candidatos a la Presidencia de la República y los correspondientes partidos políticos nacionales, que, si bien no tenía incluido en forma expresa el tema de los observadores internacionales, sí puntualizaba la necesidad de promover las condiciones de confianza y certidumbre de todas las instancias que intervenían en el proceso electoral. Igualmente, el documento aseguraba que, en caso de requerirse modificaciones al marco legal, habría de convocarse al Congreso de la Unión a período extraordinario.<sup>72</sup>

En ese marco se encuentra la relatoría que hace Patrick Merloe, encargado de programas electorales del National Democratic Institute (NDI),<sup>73</sup> quien refiere una plática sostenida en Washington D. C. con Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, a finales de febrero o inicios de marzo de 1994. De acuerdo con Merloe, Colosio le manifestó que necesitaban al NDI en México para que apoyase en las labores a realizar por las organizaciones de observadores en las próximas elecciones federales, y que ellos mismos fueran también observadores internacionales de los comicios mexicanos.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> “Acuerdo político nacional, suscrito el 27 de enero de 1994 por ocho candidatos a la Presidencia de la República y los correspondientes partidos políticos nacionales,” *Revista del Tribunal Federal Electoral III*, no. 4 (1994): 215.

<sup>73</sup> El National Democratic Institute es una organización con sede en Washington D. C. que tiene como propósito promover y apoyar instituciones democráticas en el mundo, fomentando la participación ciudadana y la apertura para la fiscalización de la actividad gubernamental. Véase National Democratic Institute, “Frequently Asked Questions,” *NDI (sitio web)*, consultado el 18 de diciembre de 2021, <https://www.ndi.org/faqs>.

<sup>74</sup> Arturo Santa Cruz, *Mexico-United States Relations: The Semantics of Sovereignty* (Inglaterra: Editorial Routledge, 2012), 153.

## 4.5 El proceso legislativo de reforma en materia de visitantes extranjeros

El jueves 24 de marzo de 1994, legisladores de los grupos parlamentarios de los partidos PRI, PAN, PRD y PARM, presentaron una iniciativa de decreto que reformaría el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con relación a varios temas, entre ellos, el de los observadores electorales internacionales, bajo una nueva denominación de visitantes extranjeros;<sup>75</sup> esto representaba un rompimiento con la doctrina de no intervención sostenida por el gobierno mexicano. Empero, a pesar de la relevancia del tema, la exposición de motivos fue parca: “Tercero. Que los partidos políticos han considerado conveniente perfeccionar diversas normas reglamentarias relativas a la observación electoral; a los visitantes extranjeros interesados en conocer y presenciar el desarrollo de nuestros comicios; a los criterios para la determinación del número de casillas especiales que podrán instalarse en cada distrito electoral; a los requisitos de Ley para ocupar diversos cargos en los órganos directivos y ejecutivos del Instituto Federal Electoral; así como fortalecer las facultades de los órganos directivos en los niveles local y distrital”.<sup>76</sup>

En esas condiciones, la iniciativa propuso adicionar un párrafo al artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en los siguientes términos: “Segundo. El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los

---

<sup>75</sup> Ya se han señalado las razones históricas para utilizar ese término, en vez de observadores internacionales.

<sup>76</sup> Véase la iniciativa en Cámara de Diputados, *Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (México, D. F., 24 de marzo de 1994). <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/206.html>.

visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas”.<sup>77</sup>

En fecha 10 de mayo de 1994, dentro del Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio de la LV Legislatura, fue presentado al Pleno de la Cámara de Diputados, en primera lectura, el dictamen correspondiente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, instancia a la que fue turnada la iniciativa en mención.

En ese dictamen, en su parte de considerandos, formulaba una referencia muy acotada al tema de los visitantes extranjeros, pues se limitaba a repetir la reforma propuesta sin añadir algún razonamiento sobre el particular: “El artículo 82 se adiciona con un apartado 2., en el cual se le otorga atribución al Consejo general para invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros, que acudan con motivo del proceso electoral”.<sup>78</sup>

El día 12 de mayo de 1994 fue presentado para su segunda lectura el dictamen respectivo, dándose una amplia discusión sobre el particular, de lo que da cuenta el Diario de los Debates:<sup>79</sup>

El texto constitucional, en su artículo 33, prohíbe a los extranjeros inmiscuirse en los asuntos políticos del país, lo que no se conjuga con el texto del párrafo segundo del artículo 82 del proyecto en comento, para que personas que otras nacionalidades acudan a nuestro país en carácter de visitantes a

---

<sup>77</sup> *Ibíd.*

<sup>78</sup> Véase Legislatura LV de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, “Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos,” *Cámara de Diputados LXV Legislatura (sitio web)*, 10 de mayo de 1994, consultado el 18 de diciembre de 2021, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/55/3er/Ord2/19940510.html>.

<sup>79</sup> Véase Legislatura LV de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, “Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos,” *Cámara de Diputados LXV Legislatura (sitio web)*, 12 de mayo de 1994, consultado el 18 de diciembre

presenciar los comicios [diputado Cuauhtémoc López Sánchez Coello, PRI].

No obstante lo anterior, queremos que quede claro; desde nuestra perspectiva los considerados visitantes extranjeros no pueden acudir a esta contienda bajo la categoría de “observadores”, sino como personas que nos visitan con objeto único de ser informadas sobre los acontecimientos, o bien, bajo invitación sustentadas en bases y criterios en que habrá de atenderse, informar a dichas personalidades como una muestra de nuestra política exterior que impera en el marco de la misma diplomacia mexicana [diputado Servando Antonio Hernández Camacho, PARM].

Se pretende introducir un segundo párrafo en el artículo 82, con el fin de darle legalidad a la figura de visitantes extranjeros. El consejo general los podrá invitar, este cuerpo definirá las bases y criterios con los que se conducirían los observadores foráneos. ¡Qué ingenuidad, visitantes extranjeros que observarán, vigilarán y calificarán nuestros procesos internos! ¡Cuánto desacato a nuestra experiencia histórica! ¡Amnesia imperdonable que ofende nuestra soberanía nacional! [diputado Demetrio Hernández Pérez, PFCRN].

Se empieza a despejar al mismo tiempo una cuestión que se ha venido acreditando y es una práctica generalizada en la comunidad internacional, ahí donde los procesos electorales son motivo de controversia y aun de conflictos. La situación en México al respecto y en ese sentido es paradigmática. El reto y las necesidades de la globalidad que tanto se reconoce y se celebra, han terminado por vencer las reticencias. En virtud de la reforma se va a aceptar la posibilidad de que visitantes extranjeros o invitados puedan venir a conocer las características de los procesos electorales que se realizan en el país [diputado Oscar Carlos Valerio Recio Becerra, PRD].

---

de 2021, <http://cronica.diputados.gob.mx/DDEbates/55/3er/Ord2/19940512.html>.

Y una más, se reglamenta ya, relativamente reglamentado porque se deja abierto el órgano correspondiente, establecer las modalidades de la participación de los eufemísticamente llamados “visitantes extranjeros” [Juan Gualberto Campos vega, PPS].

Yo creo que la reforma afecta o incide en la parte procesal, en la parte en que se integran los órganos electorales, en donde hay una participación cada vez más importante de los ciudadanos. La sociedad, los ciudadanos mexicanos, los observadores políticos, tienen ya un espacio privilegiado para dar testimonio del proceso electoral. Esto tiene que ver también con esta señal y de señales hablamos, yo creo que es una señal promisorio la que hoy el Secretario de Gobernación hace a la Organización de las Naciones Unidas, para que este cuerpo internacional, este cuerpo de convivencia pacífica política, este cuerpo que quiere regir las mejores relaciones entre las naciones, pueda enviar representantes a observar, a verificar, a participar en las diversas etapas del proceso electoral que estamos aquí hoy comentando. Creo que este signo, este gesto de voluntad política, de abrir nuestros procesos políticos a la observación internacional, no, lo podemos sino saludar como la voluntad de contribuir a crear un clima político adecuado no solamente el día de las elecciones, sino en todo este proceso previo [Luis Alberto Beauregard Rivas, PRI].

Una vez discutido, el dictamen fue aprobado en lo general con 266 votos a favor y 6 en contra, sin que en la votación en lo particular fuera cambiado el sentido de la propuesta original del segundo párrafo del artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Realizado lo anterior, fue turnado al Senado de la República para la continuación del trámite legislativo.

En el Senado, la minuta con el dictamen de aprobación fue recibida al día siguiente (13 de mayo de 1994) y el Presidente de la Mesa instruyó a las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Estudios

Legislativos, Primera Sección, para que, en forma inmediata, procedieran a reunirse y a elaborar el dictamen.<sup>80</sup> Por ende, en esa misma sesión, fue presentado el dictamen correspondiente, que en la parte relativa a los visitantes extranjeros señalaba:

b. Visitantes extranjeros

Se plantea la adición de un párrafo 2 al ARTICULO 82, referente a las atribuciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a fin de facultarlo para que con motivo de la celebración de procesos electorales federales, invite y acuerde “las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acuda a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas”.

Al respecto, deseamos resaltar que esta proposición se apega a lo dispuesto por la Constitución General de la República sobre la exclusiva competencia de los mexicanos en materia de organización de los comicios; voto activo y pasivo, y de calificación de las elecciones.<sup>81</sup>

Leído en primera lectura, al dictamen le fue dispensada la segunda lectura y se pasó en forma inmediata a su discusión. Al tomar la palabra, Porfirio Muñoz Ledo, senador del Partido de la Revolución Democrática, manifestó lo siguiente:

Respecto del controvertido asunto de los observadores extranjeros, que finalmente se decidió que se llamarán visitantes por vez primera el legislador mexicano, tomará una posición acorde con la modernidad.

No se afecta el principio general, según la observación corresponde a ciudadanos mexicanos pero se reconocer el

---

<sup>80</sup> Véase Legislatura LV de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, “Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos,” *Senado de la República LXV Legislatura sitio web*), 13 de mayo de 1994, consultado el 18 de diciembre de 2021, [https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/533](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/533).

<sup>81</sup> *Ibíd.*

hecho inevitable, derivado de la propia internacionalización de los procesos políticos y sociales, de que a más que corresponsales extranjeros y fotógrafos, que periodistas, que turistas, y que agentes diplomáticos, acuden a las elecciones sobre todo en aquellos países donde todavía existe sombra de sospecha, o en los cuales hay un interés abierto de la comunidad internacional por su evidente relevancia, acuden, digo, parlamentarios representantes de organizaciones no gubernamentales de asociaciones de derechos humanos, Representantes de partidos políticos y de asociaciones de partidos políticos.

Existen Convenciones Internacionales en materia de observación y reglamentos que han sido aceptados por casi todas las naciones del mundo, en los cuales se distingue el carácter de invitado, el de visitante y el de observador. Se optó por definir los dos primeros. No se deseó aportar una disposición sustantiva que hubiese podido resultar o muy previsiva o muy prohibitiva y se prefirió resolver legalmente el problema a través de una cláusula adjetiva. Esto es, otorgando al Consejo General la facultad para normar el fenómeno, de la siguiente manera. El Consejo General queda Facultado para invitar, normar y ofrecer facilidades a los visitantes extranjeros que deseen acudir a nuestro país para conocer las distintas fases del proceso electoral. este es el texto de la reforma.

Esperamos que la prudencia, el tino, el respeto a nuestra dignidad y a la soberanía de nuestros procesos políticos, peor (sic) también un espíritu de apertura y de modernidad, rijan las decisiones que hoy y en el futuro tome al respecto al Consejo electoral. importa que sean instituciones y personas acreditadas; importa la diversificación de las mismas consideramos un paso adelante la decisión de solicitar la asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas y su apoyo a la red mexicana de observación de elecciones.

Es fundamental, además, que los mexicanos todos sepan que no se trata de una calificación que viene del extranjero; que mantenemos plena soberanía sobre nuestros procesos políticos, pero que estamos abiertos en está, como en otras materias, a la asistencia técnica y también al testimonio de la Comunidad de Naciones.<sup>82</sup>



Sin artículos reservados, el dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular por 45 votos, y turnado al Ejecutivo de la Unión, que publicó el decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de mayo de 1994.<sup>83</sup>

Este proceso de aprobación oficial de los observadores electorales internacionales —llamados visitantes extranjeros— encontró beneplácito parlamentario allende las fronteras. El tema fue abordado por congresistas norteamericanos el 17 de mayo de 1994, con la presentación de la Resolución Congresional 250, suscrita por el representante David E. Bonior que, junto con otros 26 legisladores, expresaban su apoyo a los esfuerzos del gobierno de México, de los partidos y la sociedad civil para una prometedora reforma político-electoral, y daban la bienvenida a la oportunidad que brindaba el Congreso mexicano para que visitantes internacionales pudiera estar presentes y ser testigos de las elecciones en México.<sup>84</sup>

En la sesión de la Cámara de Representantes del 8 de agosto de 1994, en la discusión de la propuesta, Bonior destacó la apertura del gobierno mexicano para que se relajaran las restricciones a los observadores extranjeros y se les permitiera el acceso a las casillas electorales y presenciar el conteo de votos.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibíd.*

<sup>83</sup> Véase Diario Oficial de la Federación (México: Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1994), [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4696377&fecha=18/05/1994](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4696377&fecha=18/05/1994).

<sup>84</sup> Véase United States Congress, *Concurrent Resolution 250* (Estados Unidos de Norteamérica, House-Foreign Affairs & Senate-Foreign Relations Committees, 1994), <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-concurrent-resolution/250/>.

<sup>85</sup> United States Congress, “Expressing the Sense of Congress Concerning Elections in Mexico,” *Congressional Record*, agosto 1994, consultado el 20 de diciembre de 2021: <https://www.congress.gov/103/crecb/1994/08/08/GPO-CRECB-1994-pt14-3.pdf>.

## 4.6 Acuerdo para normar la presencia de visitantes en el proceso electoral federal de 1994

Una vez aprobadas las reformas legales necesarias para la presencia de observadores electorales internacionales bajo la figura de visitantes extranjeros, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión del 18 de junio de 1994, aprobó el Acuerdo para establecer las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados, interesados en el conocimiento de las modalidades del desarrollo del proceso electoral federal (en adelante, el Acuerdo).<sup>86</sup>

En la sesión del Consejo General, presidida por el entonces Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo MacGregor,<sup>87</sup> hubo una amplia discusión sobre el tema. Luego de que el Consejero Ciudadano Ricardo Pozas Horcasitas hiciera una exposición inicial del Acuerdo, la representante del Partido Verde Ecologista de México manifestó el rechazo de su instituto político a la presencia de los visitantes extranjeros, acción que calificó como intervencionista, agregando la inutilidad de pretender justificar la capacidad y responsabilidad de los mexicanos para organizar procesos electorales ante cualquier persona o institución extranjera.<sup>88</sup>

En su intervención, tanto el representante del Partido de

---

<sup>86</sup> Véase Diario Oficial de la Federación (México: Instituto Federal Electoral, 1994), [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4712424&fecha=08/07/1994](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4712424&fecha=08/07/1994).

<sup>87</sup> El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en ese momento, establecía en su numeral 74 que el Consejo General del Instituto Federal Electoral se integraría por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales, puntualizando que el consejero del Poder Ejecutivo lo sería el Secretario de Gobernación, que además fungiría como Presidente del Consejo General.

<sup>88</sup> Instituto Federal Electoral, “Sesión del Consejo General del 18 de junio de 1994 2ª parte [video],” *Instituto Nacional Electoral (sitio web)*, 18 de junio de

la Revolución Democrática como el senador Porfirio Muñoz Ledo (PRD), celebraron el consenso alcanzado por el grupo de trabajo. Este último agregó que la disposición de que en esa ocasión el Instituto Federal Electoral no realizara invitaciones a visitantes extranjeros, sino que esa facultad quedara en los partidos políticos y en las organizaciones de observadores, contribuiría a eliminar subjetividades en dicho proceso; destacando, además, el papel de la asistencia electoral prestada a través de los organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas.

En una segunda ronda, el representante del PRD agregó que los visitantes extranjeros eran instancias secundarias, puesto que serían las instancias constitucionales las que habrían de atender las violaciones a los derechos humanos, y que sería el pueblo el que otorgaría la evaluación definitiva a cualquier proceso electoral, por lo que no había de dar tanta relevancia a un tema que era algo natural en cualquier democracia constitucional efectiva.

La representación del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) manifestó que se vivía una etapa de globalización y que no se podía pensar con una mentalidad insular, pero que ello no implicaba dejar de advertir que era un tema controvertido y que en medio de esos grupos de observadores legítimos podrían arribar organizaciones y personas con un ánimo intervencionista, que podían emitir juicios parciales sobre el proceso electoral y la propia democracia.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) —partido gobernante—, a través de su representante, fijó una postura que, de una forma velada, dejaba entrever las diferencias entre los diversos grupos que lo integraban y al propio gobierno. Por un lado, recordó su aceptación a la reforma legal en la materia y

---

1994, consultado el 20 de diciembre de 2021, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/107913>.

secundó el Acuerdo que se presentaba. Empero, por otro lado, señaló que era lamentable que se debiera recurrir a esa figura, estando obligados a recibir visitantes extranjeros, cuando lo deseable hubiera sido un consenso con relación a los comicios, y que el pueblo y partidos creyeran en su integridad.

En su intervención, además, requirió que en los considerandos del citado Acuerdo se agregara una referencia al texto constitucional para recordar los principios que regían a la política exterior del país, en especial en lo relacionado a los conceptos de autodeterminación y soberanía. Lo anterior era necesario, considerando —según sus palabras— que los ámbitos académicos de instituciones con una alta carga ideológica promovían la “malhadada tesis de la promoción democrática”,<sup>89</sup> lo que no sería compatible con el concepto de soberanía popular, donde los mexicanos eligen a su gobierno y sus representantes sin intervención extranjera.<sup>90</sup>

El representante del Partido Popular Socialista reconoció al Acuerdo en el marco de un proceso de globalización que se vivía en ese momento. Empero, criticó que países que impulsaban esa apertura cerraran sus fronteras al comercio con embargos y restricciones en sus puertos. Añadió que existían riesgos innecesarios con la presencia de visitantes extranjeros, y refirió a Zbigniew Brzezinski —quien fuera consejero de

---

<sup>89</sup> José Francisco Ruiz Massieu desarrolló ese concepto en un documento que denominó “El derecho para la democracia” (en el libro *A cien años de la muerte de Vallarta*, de 1994), donde precisa que esa tesis surge de la agenda de organismos internacionales y regionales posterior a la Segunda Guerra Mundial, y que incluye varios métodos asociados a los procesos electorales, como son los observadores extranjeros, ejemplo de la internacionalización de la política.

<sup>90</sup> Instituto Federal Electoral, “Sesión del Consejo General del 18 de junio de 1994 2ª parte [video],” *Instituto Nacional Electoral (sitio web)*, 18 de junio de 1994, consultado el 20 de diciembre de 2021, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/107913>.

Seguridad Nacional del gobierno del presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter—, quien habría afirmado en una de sus obras que la mejor forma de desestabilizar a los regímenes calificados como autoritarios o antidemocráticos por los Estados Unidos de América, era precisamente la intervención en esas naciones bajo el pretexto de la defensa de los derechos humanos y el pluralismo político. Concluyó señalando que el Acuerdo era una concesión indebida y peligrosa, rechazable de principio a fin, y que daría entrada a una vulgar y grosera intervención.<sup>91</sup>

La representación del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana señaló que la presencia de visitantes extranjeros era un elemento adicional para dar certidumbre y confianza a los electores de que el voto sería respetado. Además, que era mostrar al mundo lo que se hacía en los procesos y que, si fuera posible invitar a extraterrestres, igualmente estarían de acuerdo. Concluyó diciendo que, en todo caso, habría de tenerse la vigilancia necesaria para que las actividades de los visitantes se circunscribieran a la normatividad.<sup>92</sup> El Partido Acción Nacional, en voz de su representante, manifestó su conformidad con el Acuerdo, agregando que era una práctica internacional de utilidad, más por los antecedentes de irregularidades que se habían dado en el país.<sup>93</sup>

Una vez que fue suficientemente discutido, el Acuerdo fue puesto a votación, siendo aprobado por unanimidad de los consejeros presentes.<sup>94</sup>

En dicho Acuerdo se establecía que para que los

---

<sup>91</sup> *Ibíd.*

<sup>92</sup> *Ibíd.*

<sup>93</sup> Instituto Federal Electoral, “Sesión del Consejo General del 18 de junio de 1994 3ª parte [video],” *Instituto Nacional Electoral (sitio web)*, 18 de junio de 1994, consultado el 20 de diciembre de 2021, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/107980>.

<sup>94</sup> *Ibíd.*

extranjeros pudieran realizar tal actividad, era menester una acreditación por parte del órgano electoral. Igualmente, que el apersonamiento de los visitantes sería por convocatoria dirigida a los siguientes colectivos:

- a) Representantes de organizaciones internacionales.
- b) Representantes de organizaciones continentales o regionales.
- c) Representantes de órganos legislativos de otros países.
- d) Representantes de autoridades electorales de otros países.
- e) Representantes de organismos de asistencia electoral.
- f) Representantes de instituciones no gubernamentales.
- g) Personalidades extranjeras reconocidas por su contribución a la paz y la cooperación internacional.

En todo caso, el Acuerdo precisaba que los visitantes no deberían inmiscuirse en los asuntos políticos del país; tampoco interferir en las tareas y ejercicio de las atribuciones de la autoridad electoral ni en las actividades de los partidos políticos, sus candidatos o los ciudadanos mexicanos, debiendo realizar sus labores de manera imparcial, seria y responsable.

El Acuerdo detallaba, además, que el Instituto Federal Electoral pediría la difusión de la convocatoria por parte del gobierno mexicano, y que los partidos políticos podrían difundirla e invitar a quienes cumplieran los requisitos; pero hacía la puntualización de que, en esa ocasión, el Instituto no formularía invitaciones.

Los requisitos que imponía el Acuerdo para la acreditación de los visitantes extranjeros para poder conocer las diferentes etapas del proceso electoral federal, eran gozar de reconocida integridad, imparcialidad y prestigio en actividades relacionadas con el ámbito político-electoral o en la defensa de los derechos; no perseguir fines de lucro y acreditar la representación que ostentaren de alguna organización o entidad, en su caso.

Una vez acreditados, podrían celebrar entrevistas con autoridades y funcionarios, a fin de obtener orientación sobre las instituciones y procedimientos electorales; igualmente,

podrían reunirse con representantes de los partidos políticos y sus candidatos; también obtener apoyos de carácter general del Instituto Federal Electoral, pero sin que ello implicara que la autoridad se hiciera responsable de gasto alguno realizado por los visitantes extranjeros.

Las sanciones por incumplimiento del Acuerdo implicaban la cancelación de la acreditación y la vista a las autoridades competentes para que aplicaran lo conducente respecto de su permanencia en territorio nacional.

## V. PRESENCIA DE LOS VISITANTES EXTRANJEROS EN LAS ELECCIONES DE 1994

### 5.1 La organización para la acreditación de los visitantes extranjeros

Para las elecciones de 1994, mediante Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral de fecha 6 de agosto de 1994, se acreditaron 652 visitantes extranjeros. También se rechazaron 10 solicitudes: 4 en atención a que no acreditaron la personalidad con que se ostentaban; otra cantidad igual por ser de nacionalidad mexicana; y dos más por ser menores de edad. El citado Acuerdo, en su punto tercero, daba cuenta de la existencia de otras solicitudes que se encontraban en trámite, por lo que se instruyó a la Secretaría del Consejo para que procediera a su verificación y extendiera las acreditaciones.<sup>95</sup>

En tal virtud, la cifra definitiva para los comicios del 21 de agosto de 1994 habría de llegar a los 943 visitantes extranjeros. De ellos, 520 se acreditaron como visitantes de los Estados Unidos de América, 59 de Canadá, 25 de Argentina, y los restantes de otros 34 países.<sup>96</sup>

Durante el proceso, según se da cuenta en las memorias de dicha elección, de los 943 acreditados al final se presentaron 775 a presenciar los comicios federales, siendo otorgada su

---

<sup>95</sup> Instituto Federal Electoral, *Acuerdo del Consejo General de fecha 6 de agosto de 1994* (México, D. F., 19 de agosto de 1994). Consultado en <https://portalanterior.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuer-resol/agos94/AOP8060894A.htm>.

<sup>96</sup> Instituto Federal Electoral, *Acta de la Sesión de la Junta General Ejecutiva de fecha 30 de septiembre de 1994* (México, D. F., 1994). Consultado en <https://portalanterior.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/jge/1994/j300994.htm>.



documentación a través de los centros de atención que se dispusieron en la Ciudad de México y en las ciudades de Cancún, Ciudad Juárez, Guadalajara, Monterrey, Tijuana y Tuxtla Gutiérrez.

## **5.2 La observación de la misión conjunta del National Democratic Institute y del International Republican Institute**

Dentro de ese bloque de visitantes extranjeros se destacó la misión de observación enviada en forma conjunta por las dos principales organizaciones norteamericanas relacionadas a temas democráticos: el National Democratic Institute y el International Republican Institute que, si bien no tenían una afiliación formal, estaban vinculadas con el Partido Demócrata y con el Partido Republicano, respectivamente.<sup>97</sup>

La delegación, a su arribo el 17 de agosto de 1994, anunció que llegaba con la bienvenida de los tres partidos políticos más importantes del país y de las propias autoridades electorales mexicanas, asegurando presencia en la Ciudad de México y en 24 entidades de la República.<sup>98</sup> Empero, su llegada tuvo algunos problemas burocráticos con el método de acreditación, situación que fue objeto de queja por Santiago Cantón, delegado

---

<sup>97</sup> Del NDI hay que recordar que, como ya se ha señalado, fue el instituto al que el entonces candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional se acercó para buscar su participación como observador del proceso electoral de 1994.

<sup>98</sup> Véase comunicado de prensa conjunto del National Democratic Institute for International Affairs & International Republican Institute, “Se anuncia conferencia de prensa,” *NDI (sitio web)*, 17 de agosto de 1994, consultado el 21 de diciembre de 2021, <https://www.ndi.org/sites/default/files/MexicoPRAug1994Spa.pdf>.

de la misión, quien manifestó que estaban frente a un sistema diferente al usado en otros países, donde no había tantas regulaciones a seguir.<sup>99</sup>

En su informe, los organizadores precisaron que la misión estuvo integrada por un total de 80 personas provenientes de 17 países, siendo presidida dicha delegación por Andrés Allamand, presidente de la Cámara de Diputados de Chile; Luis Humberto Guzmán, presidente de la Asamblea Nacional de Nicaragua; Joe Clark, ex primer ministro canadiense; Paul Kirk, integrante del National Democratic Institute; y John McCain, Senador del Partido Republicano de los Estados Unidos. Igualmente, señalaron que presenciaron las elecciones en forma libre, que se les permitió el acceso a todas las etapas de la elección, y que gozaron de los mismos derechos que otras naciones habían concedido a los observadores electorales, agregando que no era una misión tendiente para supervisar y menos para certificar las elecciones, pues era el pueblo de México quien habría de determinar la legitimidad de su proceso electoral.<sup>100</sup>

En el mismo informe detallaron que, previo a la jornada electoral, pudieron reunirse con representantes del Instituto Federal Electoral, de los principales partidos políticos, de la ONU, de medios de comunicación y de organizaciones mexicanas de observadores electorales, para posteriormente trasladarse en 34 equipos para cubrir todo el país, sosteniendo reuniones con autoridades locales.

---

<sup>99</sup> Tod Robberson, "Election observers face obstacles in seeking to monitor crucial Mexican vote," *The Washington Post*, 12 de agosto de 1994, consultado el 22 de diciembre de 2021, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1994/08/12/election-observers-face-obstacles-in-seeking-to-monitor-crucial-mexican-vote/28ee6ee9-8579-49c2-98f8-6aff5a939e4f/>.

<sup>100</sup> National Democratic Institute for International Affairs & International Republican Institute, "Preliminary Statement by the IRI/NDI International Delegation to the August 21 Mexican Elections," *NDI (sitio web)*, 23 de agosto de 1994, consultado el 22 de diciembre de 2021, [https://www.ndi.org/sites/default/files/1470\\_mx\\_election\\_082394\\_5.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/1470_mx_election_082394_5.pdf).

Referente al proceso electoral, destacaron lo copioso de la votación, reconociendo el trabajo de los funcionarios de casilla y de los representantes de los partidos, agregando que las reformas en materia del padrón electoral, de la integración de los consejos del IFE, del doble sorteo en la integración de las casillas, de la aceptación de observadores nacionales e internacionales, la implementación de conteos rápidos, la inclusión de nuevos delitos electorales, el debate presidencial televisado y la mejora en los procedimientos de la jornada electoral, fueron factores clave para el avance democrático.

No obstante, fue motivo de preocupación la violencia política, incluido el homicidio del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional; la utilización de recursos públicos en campañas políticas tanto nacionales como locales; la enorme disparidad de recursos disponibles para el partido gobernante frente a los otros partidos; la parcialidad a favor del PRI en los medios de comunicación, principalmente en la televisión; burocracia en el proceso de acreditación de los observadores extranjeros; pocas boletas en las casillas especiales para los votantes en tránsito; casos aislados de intimidación a votantes; y la aprobación tardía del Fiscal Electoral —el 19 de julio de 1994—, lo que le impidió su adecuada organización. Si bien estos puntos fueron advertidos, el propio reporte señalaba que no había evidencia que demostrara que esos incidentes hubieran afectado el desarrollo del proceso.<sup>101</sup>

Por último, la delegación formuló recomendaciones, entre las que destacaban las siguientes: establecer mecanismos para el diálogo de los asuntos nacionales; revisión del financiamiento a los partidos políticos, a fin de tener contiendas más equitativas; medidas contra el uso de recursos públicos por parte de partidos o candidaturas; acceso equitativo a los medios de comunicación;

---

<sup>101</sup> *Ibid.*

desarrollo de organizaciones cívicas independientes; cobertura en los medios más balanceada y difusión de los debates; celeridad en el proceso de las denuncias electorales; mejorar el sistema de las casillas especiales; introducir un mecanismo de revisión para que los electoras pudieran verificar que aparecen en el registro de votantes; y asegurar la futura autonomía del Instituto Federal Electoral.<sup>102</sup>

El reporte fue complementado con diversas entrevistas que los integrantes de la misión concedieron a medios de comunicación tanto nacionales como extranjeros. El senador John McCain manifestó que no había visto algún aspecto técnico en la elección que pudiera haber sesgado o tenido un impacto significativo en la elección.<sup>103</sup> Por su parte, Paul Kirk, presidente del NDI, señaló que había visto una elección más abierta y que lo que había pasado el día de la jornada electoral nunca había ocurrido antes en México.<sup>104</sup>

En la presentación oficial del reporte, celebrada el 7 de septiembre de 1994 en la sede del NDI, Bruce McCollm, presidente del International Republican Institute, a pregunta expresa sobre la existencia de quejas sobre el proceso electoral, precisó que seguían recibiendo algunas denuncias, pero que hasta ese momento no había alguna irregularidad que modificara su postura emitida sobre los resultados de la elección.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> *Ibíd.*

<sup>103</sup> David Clark Scott, "Opposition, Mayan Rebels Cry Foul in Mexican Vote," *The Christian Science Monitor* (*sitio web*), 24 de agosto de 1994, consultado el 29 de diciembre de 2021, <https://www.csmonitor.com/1994/0824/24012.html>.

<sup>104</sup> Sara Silver, "Observers question Mexico's presidential election," *Associated Press News*, 24 de agosto de 1994, consultado el 29 de diciembre de 2021, <https://apnews.com/article/3194f596e9f9dde2eecd94d37c68e7df>.

<sup>105</sup> C-SPAN, "Mexican Election Delegation Report [video]," C-SPAN, 7 de septiembre de 1994, consultado el 29 de diciembre de 2021, <https://www.c-span.org/video/?60026-1/mexican-election-delegation-report#!>.

### 5.3 La observación del Centro Carter

El Centro Carter desarrolló un proceso de observación electoral en dos etapas. En la primera, previa a la jornada electoral, realizó un estudio amplio sobre las condiciones existentes en México para la jornada del 21 de agosto de 1994.

Posteriormente, debido a la premura con que fue invitado, no se pudo desplegar un equipo amplio de observación electoral, por lo que se acordó integrar una misión más reducida que se coordinara con grupos similares para el reporte del día de la jornada electoral y sus resultados, integrándose a la misión conjunta del National Democratic Institute y del International Republican Institute.<sup>106</sup>

### 5.4 La observación del World Policy Institute

Andrew Reding, director del Proyecto México del World Policy Institute —organización de investigación académica que ya en 1991 había participado en una observación electoral en Nuevo León—, fue acreditado por el Instituto Federal Electoral como visitante extranjero para las elecciones de 1994.

Sus conclusiones sobre el proceso electoral se pueden encontrar en diversos documentos donde narra en términos claros que, desde su perspectiva, si bien las elecciones de 1994 fueron mejores que las anteriores, no fueron ni del todo libres ni del todo justas.<sup>107</sup> Destaca como elementos torales

---

<sup>106</sup> The Carter Center of Emory University, *Elections in Mexico, Third Report* (Georgia: The Carter Center, 1994), 4-5. <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/pdf-archive/electionsinmexico-thirdreport-08011994.pdf>.

<sup>107</sup> Andrew Reding, *Democracy and Human Rights in Mexico* (Estados Unidos: World Policy Institute, 1995), 6-8. [https://www.researchgate.net/publication/292148026\\_Democracy\\_and\\_Human\\_Rights\\_in\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/292148026_Democracy_and_Human_Rights_in_Mexico).

de esa inequidad en la contienda, la clara ventaja del Partido Revolucionario Institucional en temas como el financiamiento de sus campañas, el tiempo dedicado en los medios de comunicación —en especial en la televisión— y el vínculo generado entre dicho partido y el Programa Nacional de Solidaridad.

En cuanto a los resultados, consideró que, si bien el Partido Revolucionario Institucional obtuvo el triunfo con 50.17 % de los votos, la realidad es que dicho partido probablemente no alcanzó más del 50 %. Estima que los números fueron alterados a efecto de que el candidato priista tuviera un mandato mayoritario para poder continuar con el régimen de partido único.<sup>108</sup>

## **5.5 La observación del International Centre for Human Rights de Canadá**

A invitación de Alianza Cívica y con apoyo del gobierno canadiense, el Centro Internacional de Derechos Humanos,<sup>109</sup> con sede en Montreal, envió a México a una delegación de nueve miembros integrada, entre otros, por el parlamentario canadiense Andrew Telegdi, y dirigida por Ed Broadbent, director del citado centro, para observar el proceso electoral federal de 1994.

Antes de su partida, en una entrevista concedida al boletín de la Universidad de Waterloo el 15 de agosto de 1994, el parlamentario Teledgi amplió la información sobre su

---

<sup>108</sup> *Ibíd.*

<sup>109</sup> El Centro fue creado mediante ley en 1988 por el Parlamento canadiense, con el propósito de fortalecer la aplicación y observancia de los derechos humanos. Véase Foreign Affairs and International Development, “FAAE Committee Report,” *House of Commons Chambre des Communes Canada* (*sitio web*), consultado el 29 de diciembre de 2021, <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/39-1/FAAE/report-8/page-182>.

actuación como observador electoral en México, en específico en la zona de Chiapas, a donde tenía pensado asistir a monitorear las elecciones, destacando que su asistencia partía de su convencimiento de que uno de los principales temas en materia de derechos humanos fundamentales lo constituyen las elecciones libres.<sup>110</sup>

Agregaba en esa entrevista que su expectativa era que tuvieran libertad de movimiento para observar las elecciones y comprobar si el proceso electoral se realizaba en forma adecuada; además de mostrar un interés específico en el uso de los sistemas de cómputo, dadas las acusaciones de fraude en las anteriores elecciones de 1988.

A su regreso, en la declaración parlamentaria emitida por Telegdi con relación al proceso electoral observado, manifestó que habían sido parte de un grupo de cientos de visitantes extranjeros junto a los observadores nacionales de Alianza Cívica, organización involucrada en la lucha por elecciones limpias y una sociedad civil organizada en México.<sup>111</sup>

Destacó que las elecciones representaron la voluntad del pueblo mexicano, a pesar de las muchas deficiencias que pudieron ser apreciadas en el proceso electoral. Manifestó el gran interés de los canadienses para que México siguiera transitando por el camino de la democratización, resaltando la relevancia de la alianza estratégica entre ambos países en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Concluyó su declaración sobre el proceso electoral de 1994 expresando una felicitación al pueblo de México y a la organización que los había invitado, haciendo igualmente un

---

<sup>110</sup> John Morris, "Observing Election", *Daily Bulletin*, 15 de agosto de 1994, consultado el 29 de diciembre de 2021, <https://bulletin.uwaterloo.ca/1994/1994%20August%2015%20Monday>.

<sup>111</sup> Parliament of Canada, "Andrew Telegdi Statement", en *openparliament.ca* (sitio web), 23 de septiembre de 1994, consultado el 29 de diciembre de 2021, <https://openparliament.ca/debates/1994/9/23/andrew-telegdi-1/>.

llamado al parlamento canadiense para seguir fortaleciendo sus vínculos con el gobierno mexicano para promover la democratización y la constitución de una mejor sociedad civil mexicana.

Por su parte, en una sesión de comité de la Cámara de los Comunes, Ed Broadbent manifestó respecto de la observación realizada en forma particular en el estado de Chiapas que, habiendo prestado particular atención a la participación indígena en los comicios, pudo apreciar muchas irregularidades que lo llevaron a solicitar al gobierno de México una investigación sobre las denuncias de fraude electoral.<sup>112</sup>

## **5.6 Centro de Investigaciones sobre América Latina y El Caribe de la Universidad de York (Canadá)**

El reporte de este centro de estudios canadiense<sup>113</sup> — también conocido como CERLAC— sobre la elección de 1994, inicia referenciando que el equipo de observación se integró por Nibaldo H. Galleguillos, Barry S. Levitt, Richard King, Lucy Lucissano y Dan Heap; y que se sumó a las tareas de observadores nacionales de Alianza Cívica en el estado de Puebla, visitando diversas casillas electorales en esa entidad.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Parlameint of Canada, “Evidence,” *House of Commons Chambre des Communes Canada (sitio web)*, 15 de junio de 1995, consultado el 29 de diciembre de 2021, [https://www.ourcommons.ca/Content/archives/committee/351/fore/evidence/58\\_95-06-15/fore58\\_blk-e.html](https://www.ourcommons.ca/Content/archives/committee/351/fore/evidence/58_95-06-15/fore58_blk-e.html).

<sup>113</sup> Este centro universitario tiene como propósito generar investigación interdisciplinaria de alta calidad sobre América Latina y El Caribe.

<sup>114</sup> Nibaldo Galleguillos et al., “The 1994 presidential and congressional elections in Mexico: a Cerlac Report”, *York University*, 1996, consultado el 29 de diciembre de 2021, <https://cerlac.info.yorku.ca/files/2016/09/1994-Elections-Mexico.pdf?x98575>, 2-3.



En la parte general de este reporte, se precisa que los informes de los integrantes de la misión coinciden en apuntar un importante número de irregularidades antes y en el momento de la jornada electoral, opiniones compartidas con otros observadores extranjeros invitados por Alianza Cívica. Estas denuncias contrastaban con lo que los medios de comunicación informaban de la jornada electoral. Señala el documento que, si bien no es posible a partir de las irregularidades encontradas cuestionar todo el proceso electoral, dichas anomalías sugieren características que son propias de un fraude sistémico y, por tanto, ameritan una investigación más profunda.

Barry S. Levitt realizó en ese mismo reporte un apartado de relatorías de su vivencia en el proceso electoral como observador internacional, desde su acreditación y la recepción de su visa en la Embajada de México en Canadá, hasta el despliegue logístico de apoyo que fue brindado por el Instituto Federal Electoral ya en la Ciudad de México, que incluía material legislativo y de capacitación, así como otro tipo de documentación que fue brindada por varios de los partidos políticos.<sup>115</sup>

Destacó el equipamiento del centro de atención a visitantes extranjeros, que incluía, entre otros puntos, un equipo de emisión de credenciales para votar con fotografía para muestra de su funcionamiento. Hizo mención también de la capacitación que recibieron de Alianza Cívica, así como de su asignación al estado de Puebla, donde manifestó su real preocupación por las personas que les auxiliaron en su labor, ya que sufrieron acoso, despidos e, inclusive, violencia física. A su juicio, esto decía mucho sobre la naturaleza de la democracia en México, concluyendo que había suficientes razones para cuestionar, si bien no todos los resultados finales, sí la legitimidad del proceso electoral.

---

<sup>115</sup> *Ibíd.*, 4-9.

Por su parte, Richard King hace señalamientos más precisos sobre múltiples irregularidades que pudo observar en el poblado de Cuautotolapan, ubicado en el municipio de Ajalpan, Puebla, como el control que sobre la casilla electoral tenía la representante del Partido Revolucionario Institucional; la presencia de personas ajenas al proceso cercanas a la casilla lideradas por el cacique del pueblo; llamamientos desde la iglesia local a votar por un candidato, así como múltiples casos de votantes que no sabían leer y se acercaban con los representantes partidistas para preguntar por quién habrían de sufragar.

Por último, King manifiesta que casi un tercio de las personas anuló su voto, cuando en anteriores ocasiones el Partido Revolucionario Institucional obtenía casi 100 % de los sufragios. Por ello infiere que su presencia inhibió que se les indicara a los electores por quién habrían de votar, concluyendo que, si bien pudo mejorarse algo la democracia procedimental atendiendo a lo sustancial y de acuerdo con el número de irregularidades observadas, los resultados en esa casilla debieron anularse.

Lucky Luccisano narra su experiencia en el distrito de Coxcatlán, en el estado de Puebla, iniciando con una amplia explicación de la operación política del Programa Nacional de Solidaridad y el intento gubernamental de usarlo como plataforma para promover al Partido Revolucionario Institucional. En cuanto a las infracciones graves ocurridas en la jornada electoral que pudo observar, destacó el acarreo de votantes, presencia de gente identificada con el PRI y ajena a la casilla electoral observando y presionando de alguna forma a los electores. Igualmente, señaló el intento de la Policía local de llevarse las boletas, aun y cuando su traslado era responsabilidad del presidente de la casilla.<sup>116</sup>

En cuanto a infracciones menores, detalló que las casillas debían abrir a las ocho de la mañana, pero que una que visitaron

---

<sup>116</sup> *Ibíd.*, 13-19.

no recibió votación sino hasta cerca de las diez de la mañana. En otro caso, pudo observar a una persona que desde una azotea vigilaba el voto de los ciudadanos. También reportó algunos problemas con el marcado con la tinta indeleble, que no era puesta en el dedo correcto. Agregó también el hecho de que un representante del Partido Revolucionario Institucional, luego de hacer presencia en la casilla, se dirigió a una cantina donde se reunió con otras personas, aun y cuando había ley seca en el municipio.

En sus conclusiones, Luccisano precisó que el Partido Revolucionario Institucional tenía una amplia capacidad financiera y de operación política que le aseguraba el acceso a medios de comunicación y a programas gubernamentales, lo que le permitía incidir en los procesos electorales. Esto es más difícil de explicar que las propias irregularidades observadas el día de la jornada electoral, y tales circunstancias generaron desencanto entre los electores, que esperaban elecciones limpias y transparentes. Si bien se incorporaron los modernos mecanismos electorales, ello no impidió que subsistiera y coexistiera el viejo estilo intimidatorio.

## Conclusiones

La reforma al artículo 82, párrafo segundo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mandató al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) acordar las bases para la presencia de los visitantes extranjeros, por lo que era una obligación que debía satisfacerse.

En ese sentido, no solamente era necesario contar con un cuerpo normativo que regulara la presencia de dichos observadores, sino que, además, era un imperativo legal contenido en el Código en cita.

De la lectura de las intervenciones de las representaciones partidistas, se puede advertir que en ese momento existía un consenso amplio entre los principales partidos políticos respecto de la pertinencia del Acuerdo. En efecto, salvo excepciones, las representaciones partidistas estimaron necesario y suficiente el contenido y alcance de la normatividad presentada. De hecho, la principal modificación no se dio en el cuerpo normativo en sí, sino en la motivación del mismo; es decir, en los considerandos, donde —a propuesta del PRI— se agregaron menciones a los artículos constitucionales relativos a la soberanía y autodeterminación que gozan los mexicanos para elegir a sus autoridades, para dejar en claro que no habría de permitirse injerencia extranjera.

Ciertamente la reforma a dicho Código y la emisión del propio Acuerdo debieron requerir un intenso cabildeo tanto con los partidos de oposición al gobierno como hacia el interior de una buena parte de la estructura oficial y de su partido, donde la observación internacional no era bienvenida.

Una primera señal la constituyó la denominación de “visitantes extranjeros”, que trata de desmarcar a esos personajes de la función fundamental, que es la observación electoral. En efecto, si bien el nombre de una función no define su naturaleza jurídica, también lo es que tiene un impacto en términos lingüísticos. En tanto la palabra “observar” puede

tener una connotación de abordaje científico, como ya se ha comentado, el término “visitar” tendría un significado coloquial más relacionado a viajar a un punto geográfico, inclusive sin un propósito fijo determinado.

Otro signo importante fue la decisión de que el IFE no invitase a nadie como visitante extranjero. En efecto, aun y cuando el propio Código señalaba que el Consejo General podría convocar a los visitantes extranjeros, se prefirió no hacerlo, sino delegar la responsabilidad a los partidos políticos y así no comprometer al Instituto en la decisión de a quiénes sí y a quiénes no invitar a presenciar el proceso electoral federal de 1994.

También es digno de análisis el pronunciamiento del PRI porque al interior del partido político la presencia de observadores internacionales representaba un atentado contra la soberanía nacional. Por ello, si bien existió el acompañamiento al Acuerdo, no hubo una aceptación plena de la presencia extranjera en los comicios de 1994.

En resumen, la reforma electoral propuesta para las elecciones de 1994 previene, por primera vez en la historia del país, el reconocimiento de la observación electoral internacional, bajo el nombre de visitantes extranjeros, para diferenciarlos de alguna suerte de los observadores nacionales.

Ciertamente la diferencia de los términos resulta irrelevante desde el punto de vista de la actividad que se realiza, aunque responde a la tradición jurídica de la no injerencia de extranjeros en los asuntos internos del país. En otros países de Latinoamérica, el concepto más usado es el de observación electoral internacional, en tanto el término de visitante extranjero que usa la legislación mexicana solamente encuentra correspondencia en la República Dominicana.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Manuel Carrillo y Leonardo Valdés, “La observación (nacional e internacional) de las elecciones,” en Dieter Nohlen et al. (comp.), *Derecho electoral latinoamericano* (México: FCE, UNAM, IJ, INE, IDEA Internacional, 2019), 1119-1149.

## Bibliografía

- “Acuerdo político nacional, suscrito el 27 de enero de 1994 por ocho candidatos a la Presidencia de la República y los correspondientes partidos políticos nacionales.” *Revista del Tribunal Federal Electoral III*, no. 4 (1994): 215.
- Alcocer, Jorge. “La observación internacional de procesos electorales. La experiencia mexicana en 1994.” En *El papel del Derecho Internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*. México: UNAM-The American Society of International Law, 1997. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/950/7.pdf>.
- Anderson-Barker, Cynthia. “A Case Study of Elections in the State of Michoacan on July 12, 1992.” *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review* 16, no. 16 (1994): 314-317. <https://digitalcommons.lmu.edu/ilr/vol16/iss2/4>.
- Asamblea General. *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar las elecciones periódicas y auténticas y la promoción de la democratización*, 74/158. 2020. <https://undocs.org/es/A/RES/74/158>.
- Beigbeder, Yves. *International monitoring of plebiscites, referenda and national elections: self-determination and transition to democracy*. Holanda: Martinus Nijhoff Publishers, 1994. <https://books.google.com.mx/books?id=iOAthp-d7BUC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>.
- Bevans, Charles I., Comp. *Treaties and Other International Agreements of The United States of America 1776-1949*. Estados Unidos: Departamento de Estado, 1969. <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/lltreaties/lltreaties-ustbv002/lltreaties-ustbv002.pdf>.
- Binder, Christina. “Anything new since the end of the Cold War? or International Law goes domestic. International electoral standards and their legitimacy.” *Anuario Español*

- de Derecho Internacional* 27 (2011): 437-465.
- Binder, Christina. “Posibilidades y límites de la observación electoral internacional en democracias frágiles o precarias.” *Revista de la Facultad de Derecho de México* 270 (marzo 2018): 77-104. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.270.63650>.
- C-SPAN. “Mexican Election Delegation Report [video].” C-SPAN. 7 de septiembre de 1994 (consultado el 29 de diciembre de 2021) <https://www.c-span.org/video/?60026-1/mexican-election-delegation-report#!>.
- Cámara de Diputados. *Iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México, D. F., 24 de marzo de 1994.
- The Carter Center. *Report of the Team sent by the Council of Freely-Elected Heads of Government to Witness the Observation of the Elections in Michoacan and Chihuahua, México*. Estados Unidos de América: The Carter Center, 1992. <https://www.cartercenter.org/documents/electionreports/democracy/FinalReportMexico1992.pdf>.
- The Carter Center. *The International Observation of the U.S. Elections*. Estados Unidos de América: The Carter Center, 1992. <https://www.cartercenter.org/documents/1210.pdf>.
- The Carter Center of Emory University. *Elections in Mexico, Third Report*. Georgia: The Carter Center, 1994. <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/pdf-archive/electionsinmexico-thirdreport-08011994.pdf>.
- Carrillo, Manuel y Leonardo Valdés. “La observación (nacional e internacional) de las elecciones.” En Dieter Nohlen et al. (comp.), *Derecho electoral latinoamericano* (México: FCE, UNAM, IJ, INE, IDEA Internacional, 2019), 1119-1149.
- Committee of Foreign Affairs. *Electoral reform in Mexico*. Washington D. C.: U.S. Government Printing Office,

1994. <https://play.google.com/books/reader?id=Q-W0PrY8voAC&hl=es&pg=GBS.PP1>.
- Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho. “Lineamientos sobre el reconocimiento internacional de los observadores electorales,” Trad. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México. *Council of Europe (sitio web)*. Consultado el 29 de agosto de 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)059-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)059-spa).
- The Council of Freely Elected Heads of Government. “Preface.” *Occasional Paper Series* 1, no. 1 (noviembre 1993): 5. <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/pdf-archive/electoralreforminmexico-09061993.pdf>.
- Crespo, José Antonio. *Observadores internacionales; la perspectiva ciudadana*. México: CIDE, 1992. <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/4946/1/DOCT2064716.PDF>
- Diario Oficial de la Federación. México: Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1994. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4696377&fecha=18/05/1994](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4696377&fecha=18/05/1994).
- Diario Oficial de la Federación. México: Instituto Federal Electoral, 1994. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4712424&fecha=08/07/1994](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4712424&fecha=08/07/1994).
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. s.v. “observar.” <https://dle.rae.es/?w=observar>.
- Delegation of the European Union to Bosnia Herzegovina & European Union Special Representative in Bosnia Herzegovina. “From EU Membership Application to Accession Negotiations: Frequently Asked Questions.” 15 de febrero de 2016 (consultado el 18 de diciembre de 2021) <http://europa.ba/?p=40153>.
- Foreign Affairs and International Development. “FAAE Committee Report.” *House of Commons Chambre des Communes Canada (sitio web)*. Consultado el 29



- de diciembre de 2021, <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/39-1/FAAE/report-8/page-182>.
- Galleguillos, Nibaldo, Richard King, Barry Levitt, Lucy Luccissano y Teresa Healy. "The 1994 presidential and congressional elections in Mexico: a Cerlac Report." *York University*. 1996 (consultado el 29 de diciembre de 2021) <https://cerlac.info.yorku.ca/files/2016/09/1994-Elections-Mexico.pdf?x98575>, 2-3.
- Galván, Facundo. "La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América latina." *América Latina Hoy* 70 (agosto 2015): 17-36. Consultado el 15 de julio de 2021. <https://doi.org/10.14201/alh2015701736>.
- Gordenker, Leon. "Korean Election, 1948: The Decision to Observe." En *The United Nations and the Peaceful Unification of Korea*. Dordrecht: Springer, 1959. [https://doi.org/10.1007/978-94-015-1057-8\\_3](https://doi.org/10.1007/978-94-015-1057-8_3).
- Grabman, Richard. "The maddening Edith O'Shaughnessy." *The Mexfiles (sitio web)*. Junio de 2009 (consultado el 20 de septiembre de 2021) <https://mexfiles.net/2009/01/23/the-maddening-edith-oshaughnessy/>.
- Instituto Federal Electoral. *Acta de la Sesión de la Junta General Ejecutiva de fecha 30 de septiembre de 1994*. México, D. F., 1994. <https://portalanterior.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/jge/1994/j300994.htm>.
- Instituto Federal Electoral. "Sesión del Consejo General del 18 de junio de 1994 2ª parte [video]." *Instituto Nacional Electoral (sitio web)*. 18 de junio de 1994 (consultado 20 de diciembre de 2021) <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/107913>.
- Instituto Federal Electoral. "Sesión del Consejo General del 18 de junio de 1994 3ª parte [video]." *Instituto Nacional Electoral (sitio web)*. 18 de junio de 1994 (consultado el 20 de diciembre de 2021) <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/107980>.

- Instituto Federal Electoral. *Acuerdo del Consejo General de fecha 6 de agosto de 1994*. México, D. F., 19 de agosto de 1994. <https://portalanterior.ine.mx/documentos/TRANSP/docs/consejo-general/acuer-resol/agos94/AOP8060894A.htm>.
- Knight, Alan. *La Revolución mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010. [http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic\\_historia\\_mat\\_bibliografico/Historia%20Latinoamericana%20II/Unidad%202/Knight\\_Alan\\_La\\_Revolucion\\_mexicana.\\_Del.pdf](http://www.iunma.edu.ar/doc/MB/lic_historia_mat_bibliografico/Historia%20Latinoamericana%20II/Unidad%202/Knight_Alan_La_Revolucion_mexicana._Del.pdf).
- Launay-Gama, Claire. “La observación electoral ciudadana: ¿una forma de participación democrática? Lecciones de la experiencia colombiana.” *Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (sitio web)*. 1 de octubre de 2007 (consultado el 20 de febrero de 2020) <http://www2.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-333.html>.
- League of Nations Archives. “Under the Auspices of the League, Saar Plebiscite.” *Library of Congress (sitio web)*. 1935 (consultado el 20 de febrero de 2020) <https://www.wdl.org/en/item/11568/>.
- Legislatura LIV de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. “Diario de los debates de la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.” *Cámara de Diputados LXV Legislatura (sitio web)*. 20 de marzo de 1991 (consultado el 30 de agosto de 2021) <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/54/3er/CPerma1/19910320.html>.
- Legislatura LV de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. “Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.” *Cámara de Diputados LXV Legislatura (sitio web)*. 10 de mayo de 1994 (consultado el 18 de diciembre de 2021) <http://cronica.diputados.gob>.

- mx/DDebates/55/3er/Ord2/19940510.html.
- Legislatura LV de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. “Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.” *Cámara de Diputados LXV Legislatura (sitio web)*. 12 de mayo de 1994 (consultado el 18 de diciembre de 2021) <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/55/3er/Ord2/19940512.html>.
- Legislatura LV de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. “Diario de los Debates de la Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos.” *Senado de la República LXV Legislatura sitio web*). 13 de mayo de 1994 (consultado el 18 de diciembre de 2021) [https://www.senado.gob.mx/64/diario\\_de\\_los\\_debates/documento/533](https://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/533).
- Meilán, Xabier. “Del SMS a la observación colectiva: Nuevas tecnologías de la información y observación electoral en América Latina.” *Latin American Research Review* 53, no. 2 (2018): 274.
- “The Mexican Revolution and the United States in the Collections of the Library of Congress. Individual Women During the Revolution.” *Library of Congress (sitio web)*. Consultado el 20 de septiembre de 2021, <https://www.loc.gov/exhibits/mexican-revolution-and-the-united-states/individual-women.html>.
- National Democratic Institute. “Frequently Asked Questions.” *NDI (sitio web)*. Consultado el 18 de diciembre de 2021, <https://www.ndi.org/faqs>.
- National Democratic Institute for International Affairs & International Republican Institute. “Se anuncia conferencia de prensa.” *NDI (sitio web)*. 17 de agosto de 1994 (consultado el 21 de diciembre de 2021) <https://www.ndi.org/sites/default/files/MexicoPRAug1994Spa.pdf>.

- National Democratic Institute for International Affairs & International Republican Institute. "Preliminary Statement by the IRI/NDI International Delegation to the August 21 Mexican Elections." *NDI (sitio web)*. 23 de agosto de 1994 (consultado el 22 de diciembre de 2021) [https://www.ndi.org/sites/default/files/1470\\_mx\\_election\\_082394\\_5.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/1470_mx_election_082394_5.pdf).
- Nitti, Francesco. *Peaceless Europe*. Estados Unidos: University of California Libraries, 1922.
- Nobuyoshi, Fujinami. "The First Ottoman History of International Law," conferencia presentada en la "Annual Conference of Japanese Society for Western History". 22 de mayo de 2016. Tokio.
- Organización de las Naciones Unidas. "La Declaración Universal de los Derechos Humanos." *Naciones Unidas (sitio web)*. Consultado el 18 de septiembre de 2021, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- Organización de las Naciones Unidas. "Elections." *United Nations (sitio web)*. Consultado el 15 de junio de 2021, <https://dppa.un.org/en/elections>.
- O'Shaughnessy, Edith. *A Diplomat's Wife in Mexico*. Estados Unidos de América: Harper & Brothers Publishers, 1916. <https://archive.org/details/diplomatswifeinm008716mbp/page/n5/mode/2up?view=theater&ui=embed&wrapper=false>.
- O'shaughnessy, Edith. *Intimate Pages of Mexican History*. Nueva York: George H. Doran Company, 1920. <https://tile.loc.gov/storage-services/public/gdcmassbookdig/intimatepagesofm00osha/intimatepagesofm00osha.pdf>.
- Parliament of Canada. "Andrew Telegdi Statement". en *openparliament.ca (sitio web)*. 23 de septiembre de 1994 (consultado el 29 de diciembre de 2021) <https://openparliament.ca/debates/1994/9/23/andrew-telegdi-1/>.

- Parlamente of Canada. "Evidence." *House of Commons Chambre des Communes Canada (sitio web)*. 15 de junio de 1995 (consultado el 29 de diciembre de 2021) [https://www.ourcommons.ca/Content/archives/committee/351/fore/evidence/58\\_95-06-15/fore58\\_blk-e.html](https://www.ourcommons.ca/Content/archives/committee/351/fore/evidence/58_95-06-15/fore58_blk-e.html).
- Pelli, Denis. "¿Qué significa observar? El Skyspace de James Turrell en PS1 Contemporary Art Center." *Ficción Encendida (sitio web)*. 11 de marzo de 2009 (consultado el 15 de julio de 2021) [https://ficcioneendida.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/03/james\\_turrell-que-significa\\_observar.pdf](https://ficcioneendida.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/03/james_turrell-que-significa_observar.pdf).
- Ponce de León Armenta, Luis. "La metodología de la investigación científica del derecho." *Revista de la Facultad de Derecho de México*, no. 205-206 (enero-abril 1996): 75. Consultado el 15 de julio de 2021. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/205/dtr/dtr4.pdf>.
- Redacción, "Los observadores canadienses informarán de testimonios recibidos, pero no opinarán." *Revista Proceso*, no. 750 (marzo de 1991): 40-41.
- Reding, Andrew. "Denuncia Andrew Reding nuevas modalidades de fraude electoral en México, observadas por él." *Revista Proceso*, no. 776 (septiembre 1991): 16-17. Consultado el 30 de agosto de 2021. [https://www.researchgate.net/publication/292157505\\_Denuncia\\_Andrew\\_Reding\\_nuevas\\_modalidades\\_de\\_fraude\\_electoral\\_en\\_Mexico\\_observadas\\_por\\_el](https://www.researchgate.net/publication/292157505_Denuncia_Andrew_Reding_nuevas_modalidades_de_fraude_electoral_en_Mexico_observadas_por_el).
- Reding, Andrew. "Statement of Andrew Reding, Senior Fellow for Hemispheric Affairs World Policy Institute, before the Committee on Small Business U.S. House of Representatives on the political context of the U.S.-Mexico Free Trade Negotiations." En *United States-Mexico Free Trade Agreement: The Small Business Perspective: Hearings Before the Committee on Small Business*. Washington D. C.: U.S. Government

- Printing Office, 1992. <https://play.google.com/books/reader?id=hfEUftwVaWgC&hl=es&pg=GBS.PP1>.
- Reding, Andrew. *Democracy and Human Rights in Mexico*. Estados Unidos: World Policy Institute, 1995. [https://www.researchgate.net/publication/292148026\\_Democracy\\_and\\_Human\\_Rights\\_in\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/292148026_Democracy_and_Human_Rights_in_Mexico).
- Santa Cruz, Arturo. *Mexico-United States Relations: The Semantics of Sovereignty*. Inglaterra: Editorial Routledge, 2012.
- Scott, David Clark. "Opposition, Mayan Rebels Cry Foul in Mexican Vote". *The Christian Science Monitor (sitio web)*. 24 de agosto de 1994 (consultado el 29 de diciembre de 2021) <https://www.csmonitor.com/1994/0824/24012.html>.
- Total, Aylin. *Boosting Competitiveness Through Decentralization: Subnational Comparison of Local Development in Mexico*. Inglaterra: Editorial Routledge, 2016.
- "Treaty of Paris." 30 de marzo de 1856 (consultado el 18 de septiembre de 2021) [https://content.ecf.org.il/files/M00934\\_TreatyOfParis1856English.pdf](https://content.ecf.org.il/files/M00934_TreatyOfParis1856English.pdf).
- United Nations. "Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers." *ace Project (sitio web)*. 27 de octubre de 2005 (consultado el 15 de agosto de 2021) <https://aceproject.org/electoral-advice/election-observation/declaration-of-principles-for-international>.
- United Nations. *Policy on Principles and Types of UN Electoral Assistance*. Referencia: FP/01/2012. 2021. [https://dppa.dfs.un.org/sites/default/files/ead\\_pd\\_un\\_ea\\_principlestypes\\_20210301\\_e.pdf](https://dppa.dfs.un.org/sites/default/files/ead_pd_un_ea_principlestypes_20210301_e.pdf).
- United Nations General Assembly. *The problem of the independence of Korea*, A/329 60 (New York, 1947). <https://digitallibrary.un.org/record/667165?ln=es>.
- United States Congress. *Concurrent Resolution 250*. Estados

- Unidos de Norteamérica, House-Foreign Affairs & Senate-Foreign Relations Committees, 1994. <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-concurrent-resolution/250/>.
- United States Congress. "Expressing the Sense of Congress Concerning Elections in Mexico." *Congressional Record*. Agosto 1994 (consultado el 20 de diciembre de 2021): 20262. <https://www.congress.gov/103/crecb/1994/08/08/GPO-CRECB-1994-pt14-3.pdf>.
- Venice Comission. "The Venice Comission of The Council of Europe." *Council of Europe (sitio web)*. Consultado el 20 de agosto de 2021, [https://www.venice.coe.int/webforms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=en](https://www.venice.coe.int/webforms/pages/?p=01_Presentation&lang=en).
- Yves Beigbeder. *International monitoring of plebiscites, referenda and national elections: self-determination and transition to democracy*. Holanda: Martinus Nijhoff Publishers, 1994. <https://books.google.com.mx/books?id=iOAtHp-d7BUC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>.

*Observadores electorales internacionales en México: su  
historia desde la Revolución hasta 1994,*  
de Juan Carlos Cisneros Ruiz,  
se terminó de imprimir en septiembre de 2024  
en los talleres de Medio Pliego  
Prol. Chiapas #175, Col. República Oriente,  
C. P. 25280, Saltillo, Coahuila, México



**La observación electoral internacional** es un mecanismo de participación ciudadana que contribuye a garantizar la credibilidad, integridad y legitimidad de los procesos electorales en Estados democráticos o en vías de transición hacia ese sistema político.

No obstante, a pesar de su relevancia y lo que puede aportar la perspectiva de la comunidad internacional en aras de mejorar la calidad y eficacia de estos ejercicios democráticos, en México no siempre fue bien vista ni aceptada. Lo anterior, debido a un nacionalismo mal entendido que rechazaba la injerencia extranjera en los asuntos internos del país y la posibilidad de que el sistema político mexicano fuera evaluado negativamente por los observadores internacionales.

Esta obra relata el devenir histórico de esta actividad desde la época de la Revolución Mexicana hasta las elecciones de 1994, año en que se abren los procesos electorales en el país al escrutinio de los observadores internacionales bajo la figura de visitantes extranjeros, en un acto de aceptación del hecho innegable de que México formaba parte de una sociedad global interesada en que los procesos democráticos se desarrollaran en las mejores condiciones de legalidad, en el marco de la consolidación comercial y financiera que se estaba gestando en América del Norte.

