



El Colegio de México, A. C.

Centro de Estudios Internacionales

**CAMBIOS INTERNACIONALES, CAMBIOS EN
MÉXICO. LA PRESENCIA DE OBSERVADORES
ELECTORALES INTERNACIONALES EN LOS
COMICIOS MEXICANOS DE 1994**

Miguel Augusto Gutiérrez Hernández

**Tesis para obtener el título de licenciado
en Relaciones Internacionales.**

Director: Bernardo Mabire Ponce

Ciudad de México, 2004

AGRADECIMIENTOS

La realización de este trabajo no hubiera sido posible sin la ayuda invaluable del profesor Bernardo Mabire Ponce. Si el texto contiene aciertos, se debe en buena medida a sus observaciones y sugerencias. A él y a los profesores de El Colegio de México que impartieron cursos durante la 14ª generación de la licenciatura en Relaciones Internacionales les expreso mi reconocimiento y gratitud. El Colegio de México es una institución generosa como pocas.

Quiero agradecer a mis padres, Miguel Augusto Gutiérrez Vertti y Josefina Hernández Ugalde, por sus manifestaciones de interés acerca del trabajo que se presenta aquí. A ellos les debo, para decirlo en pocas palabras, buena parte de lo que soy. Ambos me apoyaron cariñosamente en la elaboración de este texto, al igual que mi querida esposa, Lorena, y mi hija, Julieta.

En lo que hace al ámbito de mi experiencia laboral, quiero apreciar públicamente el apoyo de los señores licenciados Mario Aguilar y Maya y Guillermo Mena López. A ambos les reitero mi agradecimiento por su ayuda en momentos críticos para mí y mi familia. Sin su intervención, muchas cosas no habrían sido posibles, entre ellas, esta tesis.

A mis amigos y colegas politólogos les agradezco su interés por el desarrollo del documento. Quiero destacar en este renglón a Francisco Javier Luna López; José Miguel Domínguez Camacho; Juan Carlos Hernández Aguilar y Silvino Sandoval Pérez.

**A mis padres, Miguel Augusto y Josefina,
con gratitud.**

**A mi esposa, Lorena, y a mi hija, Julieta,
con amor**

**A mis hermanos (todos), y en especial
para Adriana, Alexandra y José Alberto.**

Para El Colegio de México y sus profesores

ÍNDICE

Introducción	1
---------------------------	---

Capítulo I

<i>Los cambios en la política internacional a raíz del fin de la guerra fría</i>	10
El orden político internacional durante la guerra fría	11
El colapso soviético y el fin de la guerra fría	17
México en la nueva agenda de política exterior de Estados Unidos	22

Capítulo II

<i>La internacionalización del cambio político mexicano</i>	35
La respuesta mexicana a los cambios internacionales	36
La internacionalización del cambio político: el TLCAN y Chiapas	46

Capítulo III

<i>La observación internacional de elecciones y la reforma electoral de 1994</i>	61
La observación internacional de elecciones	61
La reforma electoral de 1994	66

Capítulo IV

<i>Los observadores internacionales en México</i>	80
Los grupos de observación electoral	81
El Centro Carter	83
La labor de la ONU	89
Global Exchange	92
Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI)	94
Instituto Republicano Internacional (IRI)	95
Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)	97
La observación internacional en 1994. Una evaluación	99
Conclusiones	104
Bibliografía	113

INTRODUCCIÓN

Como resultado de las experiencias traumáticas de nuestro país a lo largo de su historia, originadas en la agresión de potencias extranjeras, los gobiernos mexicanos emanados de la Revolución construyeron un discurso nacionalista basado en la defensa de la soberanía. Además, enarbolaron principios de política exterior como la libre determinación de los pueblos y la no intervención en asuntos internos de otros países (que se resumen en el artículo 89 constitucional, fracción X).¹ Esta actitud se explica por el origen colonial de la nación y por los enfrentamientos con otros países que tuvieron lugar a partir de la independencia nacional y se prolongaron hasta la cuarta década del siglo XX.² Por consiguiente, cuando se analiza la relación de México con el mundo es conveniente considerar los antecedentes históricos.

Los acontecimientos de los últimos veinte años han tomado por sorpresa a la mayoría de los países del orbe, incluido el nuestro. Los rasgos fundamentales del sistema internacional creado a partir de la segunda posguerra desaparecieron o se modificaron drásticamente a finales de la década de 1980. Al igual que otros países latinoamericanos, el nuestro resintió los cambios repentinos y, como la mayoría,

¹ La adhesión a estos principios no ha sido constante, y la política exterior ha variado en los gobiernos post - revolucionarios.

² Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 2ª ed., 1984, pp. 3-9, y Lorenzo Meyer, "La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos", en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, *passim*. La nuestra, dice Meyer, es una soberanía que nació amenazada, p. 83.

buscó algún mecanismo para enfrentar de la mejor manera posible la cascada de cambios que produjo el desplome del sistema bipolar. La nueva estructura del poder internacional trajo consigo nuevas condiciones y quizá otros valores, por lo menos discursos distintos y visiones renovadas de la legitimidad política; con altibajos y complicaciones, México ha buscado un lugar en esa estructura.³

En esta tesis busco varios objetivos, todos tributarios de la premisa de que el cambio internacional implica un reto de ajuste interno para México. Basado en una idea muy socorrida (que los ámbitos internacional y nacional se influyen mutuamente y se yuxtaponen),⁴ investigué un aspecto concreto de esa articulación: la presencia de observadores internacionales en territorio mexicano, autorizada explícitamente por primera vez en junio de 1994, en las elecciones federales de ese año.⁵

³ En función de que las conclusiones de esta tesis dependen en buena medida de qué se entiende por legitimidad, es pertinente hacer explícita una definición. “La legitimidad es el fundamento del poder político cuando el gobernante lo ejerce con conciencia de su derecho a gobernar y los gobernados reconocen de alguna forma ese derecho”. David L. Sills (dir.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1975, p. 535. Complementariamente, se puede entender ese concepto como “el atributo del [E]stado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la fuerza”. Norberto Bobbio *et al.* (dirs.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 6ª ed., 1991, p. 862.

⁴ Para una discusión a profundidad de esta idea, puede verse Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, Vol. 32, (Otoño de 1978), pp. 881 - 912. “El sistema internacional no es sólo la consecuencia de la política interna y de [sus] estructuras, sino una causa de ellas. [...]. Las relaciones internacionales y la política interna están, por tanto, tan interrelacionadas que deben ser analizadas simultáneamente, como un todo”. *Ibid.*, p. 911. Véase también Ana Covarrubias, “El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México” en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 323 - 372.

⁵ El decreto por el que se reformó el artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE) —que habla de las facultades del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE)— para incluir la facultad de invitar extranjeros a presenciar los comicios federales mexicanos se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 1994, pero no fue

El tema proporciona la oportunidad para examinar algunos de los cambios más importantes que han tenido lugar en el ámbito internacional, al tiempo que permite estudiar los entretelones del juego político en México. Como producto de la transformación y reforma del sistema político mexicano, las relaciones entre sus elementos se han vuelto más complejas. Por citar un ejemplo, el número de “jugadores” en el sistema de partidos ha aumentado —el mexicano nunca fue *strictu sensu* un sistema de partido único, pero el Partido Revolucionario Institucional (PRI) actuó durante décadas como tal—, y con eso se han multiplicado las variables que explican los cambios políticos recientes. Adicionalmente, en los últimos quince años han proliferado los grupos de interés organizados bajo el membrete de organizaciones no gubernamentales (ONG), que han adquirido importancia con la apertura de los medios de comunicación.⁶

Valga aclarar lo que *no* es esta tesis. No fue mi prioridad discutir el proceso de reforma y democratización del régimen electoral mexicano. Desde luego, por lo que hace a las reformas de 1993 y 1994, que hicieron posible la presencia de observadores nacionales e internacionales en los comicios mexicanos, sí incluyo datos que no pueden dejarse de lado. Empero, no traté aquí de hacer una historia de la “transición democrática” en México, porque la literatura más abundante sobre el tema y los marcos teóricos que la guían tienden a considerar la democracia como destino final del proceso político de los países con gobiernos autoritarios. En

sino en junio cuando el Consejo General publicó el reglamento respectivo. Miguel Acosta Romero y Jorge A. Castañeda, *La observación de elecciones*, México, Porrúa, 2ª ed., 1997, p. x. Véase *infra*.

⁶ Cfr. Mónica Serrano, “La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas” en *Foro Internacional*, vol. XXXVI (1 -2), enero - junio de 1996, p. 441.

otras palabras, es común que se pasen por alto valores y experiencias históricas únicas que explican la debilidad de los regímenes democráticos cuando se les traslada a “climas exóticos”, en los que no existe un basamento cultural suficiente para las instituciones democráticas.⁷ En este tenor, conviene considerar la crítica que comúnmente se hace contra esta literatura, que Ilán Bizberg expresa de la manera siguiente: “entre las obras que analizan las transiciones políticas hay un vacío casi total, inexplicable, de los temas [de] legitimidad y cultura política”.⁸ Por eso, la visión teleológica que subyace muchos estudios de las transiciones políticas se ha omitido deliberadamente en este texto; no parto de la idea de que el autoritarismo en México tendría que ir de más a menos hasta dejar su sitio a la democratización de las instituciones políticas.

Lo que busco en esta tesis es responder a la siguiente pregunta: ¿qué factores determinaron el cambio de la actitud oficial ante la observación internacional de las elecciones en México? Con el auxilio de un discurso “nacionalista”, la posición de los gobiernos del PRI, hasta los de Salinas y Zedillo, fue de rechazo sistemático a la “intromisión” de extranjeros en la política mexicana. Quizá por un nacionalismo exacerbado o, más probablemente, como medio para

⁷ Bernardo Mabire, “La utilidad del nacionalismo en el México de hoy” en I. Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, p. 123. Como señala el autor, no es la ideología lo que crea las instituciones. *Loc. cit.* Véase también John H. Coatsworth, “Los orígenes sociales del autoritarismo en México”, en *Foro Internacional*, vol. XVI (2), octubre - diciembre de 1975, p. 207 y 208. Si bien la dificultad para implantar la democracia no la hace menos deseable, sobre todo en países que han padecido regímenes autoritarios o dictatoriales, no es posible considerar universal la visión de la “transitología”.

⁸ Ilán Bizberg, “Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano” en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México - FCE - CONACyT, 1998, p. 25

mantener márgenes de control mayores sobre las elecciones, el gobierno rechazaba la presencia de observadores electorales extranjeros.⁹ No obstante, a medida que las relaciones internacionales de México dejaron de estar condicionadas por los supuestos de la guerra fría y aumentó el interés mundial por las elecciones mexicanas, el gobierno decidió tolerarla. ¿Qué llevó a la autoridad electoral a emitir en junio de 1994 una convocatoria para los extranjeros interesados en las elecciones en México?

Independientemente de que la observación de las elecciones haya sido una exigencia de algunos partidos de oposición (a raíz de fraudes electorales en la segunda mitad de la década de los ochenta), de grupos de interés cívicos y de medios de comunicación (sobre todo escritos), fue indispensable que el Presidente de la República aceptara la presencia de los observadores. Por ser la Presidencia la institución preponderante del sistema político y el presidente el jefe del partido en el gobierno (que tenía la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión en 1994), era un requisito *sine qua non* (en vista de la fuerte disciplina que caracterizó al partido oficial mexicano) que el titular del Ejecutivo Federal estuviera convencido de la conveniencia de aceptar observadores.

Un objetivo muy importante de la “presencia” extranjera en los comicios fue la evaluación del sistema electoral mexicano que hizo la Organización de las

⁹ La definición de observador electoral extranjero es amplia y puede incluir desde el reportero de un medio de comunicación foráneo hasta los integrantes de misiones que viajan específicamente para presenciar o intervenir en mayor o menor medida en los comicios de un país diferente del suyo. En esta introducción utilizo el término para aludir a los grupos organizados que van a otro país a observar, supervisar u organizar las elecciones; en el cuerpo de la tesis se hacen los matices pertinentes.

Naciones Unidas (ONU). La ONU actúa a solicitud de un Estado miembro (salvo en los supuestos del capítulo VII de la Carta de San Francisco, que prevén los mecanismos de intervención en caso de peligro para la paz y la seguridad internacionales), y la revisión se hizo a petición del gobierno mexicano, por conducto del secretario de Gobernación.¹⁰

Mi hipótesis de trabajo es que el gobierno de Salinas decidió utilizar pragmáticamente la posibilidad de que observadores extranjeros (o “visitantes” como se les denominó legalmente) estuvieran presentes el día de la elección a efecto de ampliar la legitimidad de los resultados. A diferencia de otras experiencias en las que los observadores supervisaron y en algunos casos organizaron las elecciones (Namibia en 1988 y Nicaragua en 1990), en México no tendrían funciones sustantivas en cuanto a la organización; su presencia fue testimonial. Empero, aceptarla serviría para aumentar significativamente la legitimidad internacional de la elección y, además, reforzaría el propósito de la última reforma electoral de ese sexenio: aumentar la credibilidad de las elecciones en un momento de crisis política, producto de la aparición del Ejército Zapatista de

¹⁰ **“El secretario de Gobernación con fecha 10 de mayo de 1994 solicitó del secretario general de las Naciones Unidas que se enviara una misión de expertos en asuntos electorales para conocer el sistema electoral mexicano y en su caso se emitiera un informe técnico. Asimismo, se solicitó que las Naciones Unidas proporcionaran asistencia técnica a los grupos de observación nacional que lo solicitaran. Las Naciones Unidas cumplieron con las dos peticiones: por una parte mediante un informe técnico respaldaron al sistema electoral mexicano, por otra, la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU buscó identificar a las ONG’s interesadas en recibir la asistencia electoral. La Unidad de Asistencia Electoral de la ONU apoyó a las organizaciones nacionales de observadores, proporcionándoles sobre todo apoyo metodológico”. Jaime Cárdenas Gracia, “Reflexiones sobre las reformas nacionales en materia electoral: 1994”, en *Anuario Jurídico de México 1994*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1994.**

Liberación Nacional (EZLN) y del asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República, entre otros factores. En idéntico sentido se puede interpretar la solicitud hecha a la ONU en mayo de 1994, que fue el antecedente más importante de la autorización de observadores en julio de ese año.

Quiero resaltar que la búsqueda de legitimidad internacional revela que el entorno político mundial había cambiado y se requerían modificaciones en el ámbito interno para responder a las nuevas presiones externas e internas. En ese sentido, el fin de la Guerra Fría; el cambio consiguiente de la política exterior de Estados Unidos –la potencia triunfante en el enfrentamiento ideológico–; el auge de los medios electrónicos de comunicación y la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hicieron que varios actores, en especial grupos de interés en Estados Unidos –que incluso influyeron en el Congreso de su país– pusieran más atención en el régimen político mexicano.

En el primer capítulo de la tesis hago un repaso de esos cambios y de cómo influyeron en México. En el segundo capítulo analizo la respuesta del gobierno mexicano a la transformación del entorno internacional. En un sexenio de reformas, la relación con el exterior estuvo caracterizada por el cambio. La concepción de la nueva élite política sobre Estados Unidos fue distinta a la que sería predominante en el discurso de la Revolución mexicana.¹¹ Esto es, el

¹¹ Para una interesante discusión del concepto de élite puede verse Francisco Javier Luna López, *La tecnoburocratización de los espacios gubernamentales: el reclutamiento de las élites políticas en México, 1946 - 1994*, México, 1997, tesis de licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, pp. 9 - 31. El autor revisa primero y critica después las concepciones clásicas sobre las élites (de Gaetano Mosca, Wilfrido Pareto y Robert Michels) y, con la

gobierno que encabezó el presidente Carlos Salinas aceptó expresamente a Estados Unidos como fuente de capitales lo suficientemente importante para constituirse en nuevo motor de la economía nacional. Propongo una reseña de la “internacionalización” del cambio político de nuestro país y de la influencia que tuvieron la negociación y firma del TLCAN sobre el sistema político mexicano. En el tercer capítulo defino y analizo la observación electoral y explico su importancia en las elecciones federales de 1994. También me ocupo del proceso de negociación y reforma del sistema electoral, en particular en lo tocante a la observación de las elecciones. En el cuarto y último capítulo argumento el carácter complementario de las consideraciones de orden externo e interno que hicieron posible que el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) aprobara por unanimidad,¹² el 18 de junio de 1994, un acuerdo para normar la presencia de los “visitantes extranjeros” en el que se contempló difundir, con la ayuda de las embajadas y consulados del

ayuda de otras fuentes (en particular Harol Laswell), decanta el concepto de élite política y, de éste, deriva el de élite burocrática. Ésta se entiende como “los miembros de la esfera gubernamental que controla[n] sectores significativos para la toma de decisiones dentro del aparato político-administrativo, que impacta[n] e influye[n] en el cuerpo social” (p. 24), mientras que la élite política es, siguiendo a Laswell, el conjunto de individuos que concentran y centralizan el poder político, cuyas decisiones afectan a la sociedad, al sistema político y a la formación social e institucional donde tienen origen (*ibid.*, p. 23). En el caso que nos ocupa se trata de ambas, aunque en mayor medida la burocrática que la política.

¹² Aunque en el debate los representantes de dos partidos (el Popular Socialista y el Verde Ecologista de México) se opusieron tajantemente a la presencia de observadores, por considerarlos una intromisión indebida, votaron en el mismo sentido que el resto de los integrantes del Consejo General del IFE. Son interesantes las declaraciones del representante del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, quien después de manifestar el acuerdo “absoluto” de su partido con el breve texto que normó la presencia de observadores extranjeros, lamentó que la falta de credibilidad en la calidad de los comicios hiciera necesaria su presencia. Véase Consejo General del IFE, “Proyecto de 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”, que contiene la minuta de la sesión del 18 de junio de 1994, en la página de Internet del Instituto Federal Electoral.

gobierno mexicano, una convocatoria a los extranjeros interesados en observar las elecciones mexicanas.¹³ En otra sección del mismo capítulo reviso los “resultados” de la observación, es decir las conclusiones de los grupos de observadores y otros actores relevantes vinculados al proceso electoral. Incluyo al final un apartado de conclusiones.

El tema de la observación internacional de elecciones es muy amplio, suscita polémica y es uno de los objetos del debate político actual, sobre todo en lo que respecta a su necesidad y efectividad. Más allá de su valor intrínseco, el tema brinda una excelente oportunidad para repensar los efectos de “lo internacional” en nuestro país y, en última instancia, para delinear algunos de los grandes acontecimientos internacionales de las últimas dos décadas.

¹³ Véanse *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE, 1994, artículo 82, párrafo segundo, y “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 *Diario Oficial de la Federación*, 8 de julio de 1994, artículo 3, párrafo segundo.

CAPÍTULO I

LOS CAMBIOS EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL A RAÍZ DEL FIN DE LA GUERRA FRÍA

El final del periodo denominado “guerra fría” fue, probablemente, el hecho de más trascendencia en la segunda mitad del siglo XX.¹ El rompimiento de la espiral de competencia entre Estados Unidos, como representante del “mundo libre”, y la Unión Soviética, como líder (aunque no único) del mundo socialista, transfiguró el sistema internacional. El periodo caracterizado por el equilibrio del terror² hizo predecibles –y hasta cierto punto estables– las pautas de las relaciones internacionales en el mundo entero; aunque no haya sido uniforme (pues hubo momentos de gran tensión y otros de relativa calma), el enfrentamiento ideológico entre las dos grandes potencias se mantuvo por casi cuarenta años.

Su final tuvo implicaciones para todos los países del orbe. En este capítulo explicaré en términos generales lo que significó la guerra fría y las implicaciones de su desenlace para la estructura de poder internacional. La conclusión del conflicto Este - Oeste supone un cambio en la política exterior de uno de los dos principales protagonistas, Estados Unidos de América, porque pronto siguió la

¹ Según George Lichtheim, la expresión “guerra fría” se refiere a “la competencia entre los Estados Unidos y la Unión Soviética por alterar el equilibrio de poder sin recurrir abiertamente al uso de la fuerza”. (Citado en Humberto Garza, *La política exterior de la Unión Soviética*, México, El Colegio de México, 1978, p. 9). Cabe añadir que la ideología era el factor determinante del conflicto, pues la guerra fría fue sobre todo un enfrentamiento ideológico, que determinó la rigidez del sistema internacional en el periodo de 1945 a 1989. El “sistema internacional” es una abstracción que alude al conjunto de relaciones entre los estados. Su característica principal es que no hay en él un monopolio legítimo del uso de la violencia, como sí ocurre dentro de los estados.

desaparición del otro y ese cambio tiene consecuencias para lo que se considera su área de influencia “natural”: Latinoamérica. Por consiguiente, el capítulo consta de tres secciones, en las que analizaré, sucesivamente, el orden político de la guerra fría, el colapso y la desaparición del imperio soviético y las implicaciones de la conclusión del conflicto para la política exterior de Estados Unidos, en particular para su agenda respecto a Latinoamérica.

I.- EL ORDEN POLÍTICO INTERNACIONAL DURANTE LA GUERRA FRÍA.

La aparente estabilidad derivada de la “bipolaridad” y el balance del terror (basado, a su vez, en la amenaza del uso de armas nucleares) creó la ficción de un orden que se supuso no sólo estable, sino de larga duración.³ Sin embargo, la guerra fría y la Unión Soviética no vieron el azaroso fin del siglo XX, y es defendible la hipótesis de que la primera terminó antes de que desapareciera la URSS como actor internacional.

¿En qué consistió la guerra fría? En esta sección expondré sus aspectos centrales. El primero es que fue consecuencia del orden político que trajo consigo el fin de la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos y la Unión Soviética, que fueron aliados durante la guerra y consiguieron derrotar a las potencias del Eje, junto con los británicos y la escasa ayuda de la resistencia francesa, se encontraron

² El equilibrio del terror significa que los arsenales nucleares de ambas potencias estaban permanentemente en paridad estratégica.

con que sus posiciones ideológicas eran irreconciliables. Además, y más importante, los intereses de los integrantes de la alianza que triunfó eran demasiado divergentes para que se mantuviera la asociación una vez terminado el esfuerzo bélico.⁴ De la misma manera, el cálculo político de los líderes de ambas naciones no podía tener otro destino que la colisión de sus intereses respectivos.

En 1945 la Unión Soviética, debilitada por decenas de millones de bajas y la devastación de un tercio de su territorio, se encontró ante unos Estados Unidos intactos y poseedores del monopolio atómico. En 1940 había estado frente a Alemania dominadora del resto del continente. Y en ambos casos, en vez de ofrecer concesiones, [el líder de la URSS] Stalin consolidó la posición soviética y trató de hacer creer a sus adversarios que era más probable que él avanzara hacia el oeste a que se retirara.⁵

En opinión del historiador Paul Kennedy, el enfrentamiento característico de la guerra fría no fue inmediato, pero tardó poco en presentarse.⁶

³ Véase Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, 18 (2), 1993, p. 44.

⁴ A este respecto, Kenneth Waltz dice: "Tan pronto como terminó su alianza durante la guerra, Estados Unidos y la Unión Soviética se encontraron atrapados en una guerra fría. En un mundo de dos grandes potencias, cada una se ve forzada a centrar sus temores en la otra, a desconfiar de sus intenciones y a imputar carácter ofensivo aun a las medidas defensivas". Art. cit., p. 45. (Todas las traducciones en este documento son mías, a menos que se indique lo contrario en la cita).

⁵ Henry Kissinger, *La diplomacia*, trad. M. Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 414.

⁶ Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, trad. J. Ferrer, Barcelona, Plaza y Janés, 4ª ed., 1994, p. 571. Sin embargo, dependiendo del autor que se consulte, se da más peso a ciertos factores. Michael Cox coincide con Kennedy en que es en 1950 cuando comienza la guerra fría propiamente dicha. Afirma que "la transición de la Segunda Guerra Mundial a la guerra fría entre 1945 y 1948 alteró la situación internacional pero no cambió por sí misma las capacidades militares de Estados Unidos [ni] trajo la militarización de su política exterior. Debido a que la amenaza a los intereses de Occidente era primariamente de carácter político --como lo señaló repetidamente George Kennan en ese tiempo--, se [creyó poder contener] mejor por medios económicos y con la fuerza del ejemplo. Con el bloqueo de Berlín, sin embargo, seguido en rápida sucesión por la detonación de un

Como consecuencia de la guerra, la capacidad productiva europea estaba devastada. Estados Unidos participó en el conflicto sin sufrir daños en su territorio, por lo que su fuerza productiva y militar estaba intacta. A su vez, la URSS, que había llevado la mayor parte en el esfuerzo bélico, en términos de bajas y de población afectada, se vio obligada a aumentar significativamente su producción de armamento y pertrechos bélicos --para “ahogar” con su capacidad productiva a las más eficientes fuerzas alemanas--, por lo que al final de la guerra su estado económico, a pesar de sus grandes carencias, no era tan deplorable como el de otros países europeos. Debido a que buena parte de su territorio occidental fue destruido --tanto por invasores como por defensores, para asegurar que nada útil cayera en manos enemigas--, la industria se había trasladado al este de los montes Urales. En cualquier caso, en la esfera económica

[...] era indudable que ‘había pasado la era europea’. Mientras el PNB de los Estados Unidos había aumentado más de un 50% en términos reales durante la guerra, el de Europa en su conjunto (menos la Unión Soviética) había descendido alrededor de un 25%. [...]. Su población sólo representaba ahora el 15 - 16% de la mundial. En 1950 su PNB per cápita era, más o menos, la mitad del de los Estados Unidos.⁷

artefacto atómico soviético, la revolución china y el ataque inesperado de Corea del Norte [contra] la del Sur, Estados Unidos se sintió obligado a revisar su gran estrategia para enfrentar [lo que ahora se consideraba] universalmente como una seria amenaza militar a sus intereses alrededor del mundo”. *U. S. Foreign Policy after the Cold War. Superpower Without a Mission?*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1995, pp. 38 y 39.

⁷Kennedy, *op. cit.*, p. 577.

El mundo cambió no sólo en el aspecto económico. En la esfera militar había claras señales de un equilibrio distinto al tradicional europeo del siglo XIX.

En aquel año [1950], los gastos de defensa de la Gran Bretaña, Francia e Italia *juntos*, fueron menos de un quinto del de los Estados Unidos, y menos de un tercio de los de la URSS, y su personal militar *junto* era una mitad del de los Estados Unidos y un tercio del de Rusia. Tanto en fuerza económica relativa como en poder militar los estados europeos parecieron definitivamente eclipsados.⁸

Dos factores más muestran que la segunda posguerra trajo consigo un orden internacional distinto del anterior. El primero de esos factores fue “el advenimiento de las armas nucleares y de los lanzamientos [de] larga distancia”.⁹ El segundo, la importancia que cobraron las ideologías para la política internacional. Desde luego, las ideologías siempre han tenido un papel considerable, pero a partir de 1945 favorecieron un mundo estratégica y políticamente bipolar.¹⁰

Así pues, el resultado de la Segunda Guerra Mundial dio forma a un nuevo sistema internacional,¹¹ que tuvo entre sus características principales “la intensificación de la ‘división’ entre los bloques [Este y Oeste] de Europa”.¹² Esta división se prolongó y ganó fuerza con el tiempo.¹³ Aunque Kennedy no lo

⁸ *Ibid.*, pp. 578 s. Las cursivas son del autor.

⁹ *Ibid.*, p. 579.

¹⁰ *Ibid.*, p. 581.

¹¹ Kissinger, *op. cit.*, p. 803.

¹² Kennedy, *op. cit.*, p. 586.

¹³ *Ibid.*, pp. 592 - 594. Varios hechos reforzaron esta escisión: la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y de su contraparte, el Pacto de Varsovia, ambas alianzas militares destinadas a disuadir a la otra de un ataque contra algún Estado miembro de estas organizaciones; la crisis de Berlín de 1948 - 1949; la intervención soviética en Alemania del Este en

menciona, según Kissinger un elemento de tensión muy importante fue la intervención soviética en Checoslovaquia en febrero de 1948, que, en opinión de este autor, propició la rápida formación de la OTAN.¹⁴

Conviene tomar en cuenta la llamada “doctrina Truman”, que sirvió de base para la política de contención, piedra de toque de la estrategia política de Estados Unidos en la guerra fría. Intentar detener el expansionismo soviético implicó cerrar las puertas a la negociación y, por ende, el conflicto Este - Oeste se militarizó y entró en una espiral de competencia que prevalecería cuarenta años.¹⁵

“La segunda característica importante de la guerra fría [fue] su continua escalada *lateral* desde Europa hacia el resto del mundo [...]”.¹⁶ Ejemplos claros de esto fueron la crisis del canal de Suez en 1956 y la de los misiles nucleares soviéticos destinados a Cuba en 1962,¹⁷ aunque, en su sentido más amplio, no hubo ya crisis en ninguna parte del mundo que no se volviera parte del conflicto Este - Oeste (entre Estados Unidos y la Unión Soviética).

Otro rasgo de la guerra fría fue la “carrera de armamentos entre los dos bloques, junto con la creación de alianzas militares de apoyo”.¹⁸ La proliferación de

1953 y en Hungría en 1956; la edificación del muro de Berlín en 1961 y la invasión soviética en Checoslovaquia en 1968.

¹⁴ Kissinger, *op. cit.*, p. 444. Más adelante agrega la crisis de Corea como factor clave; véase p. 479.

¹⁵ *Ibid.*, p. 443.

¹⁶ Kennedy, *op. cit.*, p. 594.

¹⁷ La crisis de Suez dio una lección de suma importancia a los estados del sistema internacional en la posguerra: las otrora potencias mundiales (i. e. Gran Bretaña y Francia) habían perdido su capacidad de acción militar autónoma. A partir de ese momento quedó claro que cualquier acción militar tendría que quedar subordinada a la lógica del enfrentamiento de Estados Unidos con la Unión Soviética. Véanse Kissinger, *op. cit.*, pp. 510 - 538 (en especial p. 536) y Waltz, art. cit., p. 49.

¹⁸ Kennedy, *op. cit.*, p. 600.

armas nucleares llevó “a lo que Churchill llamó equilibrio de terror mutuo”.¹⁹ El potencial destructivo de los cada vez más efectivos artefactos atómicos disuadió a las partes de utilizarlos, pues su uso implicaría una respuesta de la misma naturaleza que prácticamente garantizaba una guerra sin ganadores; por otra parte, combinar el uso de estas armas con las formas tradicionales de la guerra parecía muy complicado.²⁰

El último elemento de esta rivalidad “fue la creación, tanto por Rusia [*sic*] como por Occidente de alianzas en todo el mundo, y la competencia para encontrar más aliados, o al menos para evitar que países del Tercer Mundo se uniesen al bando contrario”.²¹ En otras palabras, nunca un sistema internacional había sido tan “global” (es decir con consecuencias para todo el orbe), ni con una lógica de funcionamiento tan rígida. De alguna manera, el orden internacional de la guerra fría en sus momentos más tensos, en particular antes de la guerra de Vietnam y durante el primer periodo presidencial de Ronald Reagan —que preconizó el final del conflicto ideológico—, se interpretó como un juego de “suma cero”, en el que una ganancia para uno de los bandos significaba una pérdida para el otro.

¹⁹ *Ibid.*, p. 608.

²⁰ *Ibid.*, pp. 607 ss.

²¹ *Ibid.*, p. 608.

No obstante, este sistema internacional inflexible, que se pensaba estable y duradero,²² encontró su némesis en dos factores claves: su rigidez intrínseca y, en especial, la desaparición de uno de sus pilares: la Unión Soviética.

II.- EL COLAPSO SOVIÉTICO Y EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Escribió Isabel Turrent en 1988: “En la Unión Soviética actual, como en la Rusia de Pedro el Grande, los límites de lo posible tienen que ampliarse hasta rozar las fronteras de lo imposible para que el país entre al siglo XXI como una gran potencia más próspera y libre”.²³ A la luz de los acontecimientos políticos internos que tuvieron lugar con la llegada de Mijail Gorbachev al poder en la URSS, se puede afirmar que su gobierno “rozó las fronteras de lo imposible”, pero no se quedó ahí y, al atravesarlas, la Unión Soviética dejó de existir como actor internacional.

Varios factores provocaron el colapso de la URSS. En el plano político interno destacan los siguientes: la decadencia del totalitarismo estalinista que dio paso al Estado policial de Khrushchev y de Brezhnev –ensimismado y envejecido–; el carácter monolítico del sistema soviético y el colapso de la legitimidad estatal y del partido único.

²² Véase *supra*, nota 1.

²³ Isabel Turrent, “Reforma económica en la Unión Soviética: la perestroyka” en *Foro Internacional*, vol. XXVIII (4), abril - junio 1988, p. 620.

Por lo que hace al aspecto económico, es revelador el libro de Gorbachev sobre la *perestroika*. El entonces líder soviético afirmaba que la desaceleración económica comenzó a hacerse evidente desde mediados de los años setenta; entre 1973 y 1988, la tasa del ingreso nacional declinó en más de la mitad; a principios de los años ochenta denotaba el estancamiento económico. La URSS comenzó a quedarse muy atrás respecto a Occidente en cuanto a producción y desarrollo técnico. El énfasis se había puesto en el aspecto cuantitativo y no en el cualitativo; esto es, las metas de producción industrial consideraban volúmenes, sin importar los costos. Además, el gobierno soviético abusó de las riquezas naturales del país para crear una ficción de abundancia.²⁴

Amén de la legitimidad histórica con la que, según sus dirigentes, estaba investido el comunismo, en la práctica lo que servía de “atemperador social” era la capacidad de ofrecer al ciudadano soviético los beneficios primarios: vivienda, trabajo, educación y salud. Cuando las tasas de crecimiento económico

²⁴ Mijail Gorbachev, *Perestroika. Nuevas ideas para mi país y el mundo*, México, Diana, 2ª ed., 1988, pp. 16 - 25. Para un análisis basado en estudios estadísticos puede verse Isabel Turrent, art. cit., pp. 578 - 592. A este respecto, Paul Kennedy hace un recuento de los problemas económicos, militares y estratégicos rusos y de la incompatibilidad del sistema de planeación central con el cumplimiento de las metas que exigía la guerra fría. Así, por ejemplo, la producción agrícola soviética iba en declive, comparada con la de Occidente y con la de China. La productividad rusa era un séptimo de la de Estados Unidos. Los costos para obtener carbón y petróleo habían aumentado considerablemente (en el caso del petróleo hasta en 70 por ciento), y la energía nuclear alternativa sufrió un fuerte revés con la catástrofe de Chernobil. Un aspecto clave del problema fue el atraso tecnológico. *Op. cit.*, pp. 760 - 770.

comenzaron a declinar, los recursos disponibles para el gasto social se redujeron drásticamente y los programas perdieron eficiencia.²⁵

Ante la pérdida de controles políticos y económicos centrales, surgió un problema decisivo para el desenlace de la Unión Soviética: los nacionalismos. Las tensiones entre varios grupos étnicos, cuyas manifestaciones había suprimido el férreo control del régimen comunista, salieron a la luz con enorme ímpetu. Estos movimientos funcionaron como fuerzas centrífugas que favorecieron la desintegración del Estado soviético.²⁶ También en la esfera externa la Unión Soviética enfrentaba una crisis que, aunada a sus problemas internos, dio al traste con el experimento más prolongado de socialismo. Las incursiones soviéticas en territorios ajenos se hicieron costosas y poco efectivas, en particular la invasión de Afganistán, que ordenó la directiva soviética en 1979 y que Gorbachev decidió terminar tres años después de tomar el poder.²⁷

Para Estados Unidos –y el resto del mundo– la desaparición del sistema bipolar tuvo consecuencias de peso; empero, inmerso en la lógica del enfrentamiento, el gobierno estadounidense no evaluó acertadamente las señales del

²⁵ Gorbachev, *op. cit.*, pp. 23 - 25; véase también Herbert J. Ellison “Gorbachev and Reform: An Introduction”, en Lawrence W. Lerner y Donald Treadgold, *Gorbachev and the Soviet Future*, Colorado, Westview Press, 1988, pp. 4 - 8.

²⁶ Los problemas internos señalados son mucho más complejos de lo que aquí sucintamente se ha explicado y merecerían más detalles (en especial en lo que respecta al resurgir de los nacionalismos). No obstante, para efectos de este texto, importa más el cambio en el sistema internacional producto de la caída de la Unión Soviética.

²⁷ Cfr. Kissinger, *op. cit.*, p. 783. Ante este panorama, “uno se queda estupefacto –junto con Jean-Baptiste Duroselle– cuando piensa que Kruschchev, a fines de la década de 1950, anunciaba que la URSS socialista, rumbo al comunismo, hacia 1970 dejaría atrás a Europa occidental en materia de economía, y hacia 1980 a los Estados Unidos”. *Todo imperio perecerá. Teoría de las relaciones internacionales*, trad. A. Macías, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 10.

derrumbe soviético y la aparición de otros “jugadores” en el sistema internacional.

Dice Kennedy que los gobiernos de James Carter y Ronald Reagan

distrajeron la atención del poder mundial y, en particular, el paso de un mundo bipolar a otro multipolar [...]. Más importante aún, la concentración [estadunidense] en los problemas que surgían en Nicaragua, Irán, Angola [...] tendía todavía a oscurecer el hecho de que el país más afectado por las transformaciones que se estaban produciendo en la política mundial, durante los años setenta, era probablemente la propia URSS.²⁸

En tiempos de Carter, el expansionismo soviético llegó a su máximo histórico.²⁹ Reagan supo capitalizar la imagen de debilidad en el exterior que tuvo su antecesor (sobre todo por el fracaso de la misión para rescatar a los rehenes estadounidenses en Teherán). “[I]mpulsado por un triunfo electoral aplastante, en el que influyó no poco la humillación sufrida en Irán, y con una visión ideológica del mundo que a veces parecía francamente maniquea”,³⁰ el nuevo gobierno conservador cambiaría radicalmente la política exterior de la superpotencia. Tanto el gobierno de Carter como el de Reagan habían perdido de vista el cambio del orden internacional, pero este último estaba decidido a terminar con lo que denominó “el imperio del mal”. Se acabaría la *détente*, porque, según Reagan,

²⁸ Kennedy, *op. cit.*, p. 643.

²⁹ En realidad, ante el fracaso en Vietnam hubo un “retramiento” de la política exterior de Estados Unidos. Dice Duroselle (cuando explica la regularidad de las guerras en los sistemas internacionales, con base en las diferencias de potencial entre unidades políticas) que “[b]astó un ligero repliegue del potencial estadounidense para ver a la URSS instalarse, directa o indirectamente, en Angola, Mozambique, Etiopía, Yemen del Sur, Afganistán y en toda la Indochina que había sido francesa”. *Op. cit.*, p. 355.

favorecía los intereses del comunismo. La carrera armamentista llegó a niveles inusitados. “Los derechos humanos se borraron del orden del día; los ‘gobiernos autoritarios’ eran vistos con buenos ojos”.³¹

Según Kissinger, Estados Unidos tomó “las dos decisiones estratégicas” que más contribuyeron a terminar con la guerra fría: “el emplazamiento en toda Europa hecho por la OTAN de cohetes norteamericanos de alcance intermedio y el compromiso norteamericano con la Iniciativa de Defensa Estratégica”.³² La primera decisión implicó que, por obra de los misiles estadounidenses colocados en el oeste europeo, los sistemas de defensa de Estados Unidos y Europa quedaron atados ineluctablemente a una respuesta conjunta, pues un ataque soviético contra Estados Unidos se contestaría desde Europa y viceversa. Por su parte, la Iniciativa de Defensa Estratégica, que Reagan anunció en marzo de 1983, implicó un reto técnico que la URSS no pudo enfrentar.³³

En 1989, el canciller soviético, Eduard Shevardnadze, hizo un llamado —que habría sido inverosímil en épocas previas— para “desideologizar” las relaciones internacionales. Desde 1988 la Unión Soviética había retirado sus tropas

³⁰ Kennedy, *op. cit.*, p. 642.

³¹ *Loc. cit.*

³² *Ibid.*, p. 771. Quizá Kissinger, el polémico premio Nobel de la paz en 1973, exagere el peso de las decisiones que en materia estratégica tomó el gobierno de su país durante la presidencia de Reagan. En todo caso, la combinación de ineficiencia y parálisis interna con compromisos externos crecientes hizo que Gorbachev buscara nuevamente un periodo de *détente*.

³³ Si bien el peso de las “dos decisiones estratégicas” que Estados Unidos tomó para liquidar la guerra fría probablemente no haya sido el que le atribuye Kissinger (sobre todo comparado con el “deterioro acumulado” soviético), Paul Kennedy en tono profético señalaba que las ventajas cuantitativas rusas podían quedar neutralizadas ante “el desafío planteado en los sectores de alta tecnología de la robótica, los superordenadores, los láseres [*sic*], la óptica, las telecomunicaciones, etcétera, donde la URSS está en peligro de quedar cada vez más atrás de Occidente”. *Op. cit.*, p. 770.

de Afganistán, Camboya y Angola y buscaba abiertamente el apoyo de Occidente.³⁴ Esto confirmaría que la guerra fría terminó antes de que desapareciera la Unión Soviética. Gorbachev declaró en julio de 1989 que “[ha] llegado el momento de archivar los postulados del periodo de la guerra fría, cuando Europa fue vista como arena de enfrentamiento, dividida en ‘esferas de influencia’”.³⁵ De esta manera, el último secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética y único presidente de la URSS abjuró de la Doctrina Brezhnev en una declaración que preconizaba lo que habría de pasar meses después en Berlín y en los países del este europeo. Dos años después de esos acontecimientos, en diciembre de 1991, la Unión Soviética dejó de existir como tal.

III.- MÉXICO EN LA NUEVA AGENDA DE POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS.

La avalancha de acontecimientos que trajo consigo el fin de la guerra fría produjo reacciones y consecuencias variadas; sin duda el mundo de la “post posguerra”, como alguna vez lo llamó George Bush padre, es muy distinto al del sistema bipolar, con implicaciones para la única superpotencia que queda. El académico

³⁴ Véase Eduard Shevardnadze, *La política exterior y la perestroika*, Moscú, Editorial de la Agencia de Prensa Novosti, 1989, pp. 6 y 17.

³⁵ Fragmentos del discurso de Mijail Gorbachev ante el Consejo de Europa en Estrasburgo, Francia, 6 de julio de 1989, en *The New York Times*, 7 de julio de 1989, p. A6, citado en Kissinger, *op. cit.*, p. 790. Kenneth Waltz afirma que “basada en la estructura de la política internacional de la posguerra, la guerra fría por más de cuatro décadas se negó obstinadamente a evolucionar hacia una paz tibia. La guerra fría no podía terminar hasta que se erosionara la estructura que la sostenía. La bipolaridad trabajó contra la *détente* en los 1970s. La estructura cambiante de la política internacional trabajó a favor de la *détente* en los 1980s”. Art. cit., p. 49. Con fines de precisión

británico Michael Cox afirma que “el fin de la guerra fría alteró todas las reglas del juego internacional y, en el proceso, modificó la forma en que los estadounidenses ven el mundo”.³⁶ La agenda de política exterior de Estados Unidos cambió al terminar el enfrentamiento Este - Oeste, pues dejó de ser prioridad estratégica y militar el enfrentamiento con la Unión Soviética.³⁷

Estados Unidos tendría que encarar un mundo de conflictos económicos más que militares, de intereses geoeconómicos y no sólo de consideraciones geoestratégicas.³⁸ Es posible que la guerra fría haya ayudado a soslayar que el mundo tuvo cambios profundos desde la década de 1970. Sin embargo, cuando se asentó el polvo que levantó la caída estrepitosa de los regímenes comunistas en Europa y la URSS, la nueva estructura de la política internacional fue más evidente. En ella pueden apreciarse sociedades y estados hasta cierto punto más integrados, como en el caso de la Unión Europea, y sus relaciones exteriores no son ya como en la guerra fría. “El fin de [ésta] puede verse [...] como una liberación de la política exterior de Estados Unidos de la visión estrecha de la contención” o

analítica, la prueba definitiva de que la bipolaridad política y estratégica había terminado puede hallarse en la guerra del golfo pérsico, a principios de 1991. Véase Duroselle, *op. cit.*, p. 10.

³⁶ Cox, *op. cit.*, p. 12.

³⁷ El final del conflicto Este - Oeste es sin duda la condicionante principal de la agenda de política exterior de Estados Unidos, sobre todo a partir del gobierno de Clinton. En eso están de acuerdo numerosos especialistas. Pero no hay consenso respecto a la magnitud de este fenómeno, comparado con otros como la “globalización”, que se discutirá más adelante. Véase el ensayo bibliográfico de Richard Downes, “The Impact of the End of Cold War on Inter-American Relations: The Search for Paradigm and Principle”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 39, verano de 1997, pp. 197 s.

³⁸*Ibid.*, p. 200.”[e]l fin de la Guerra fría debe [invertir] las prioridades de ‘seguridad’ y ‘economía’”. *Loc. cit.*

como un fenómeno que superó la visión bipolar de la política mundial. Actualmente, lo segundo parece más probable.³⁹

Al concluir la guerra fría se hizo evidente un fenómeno que el gobierno de Estados Unidos no había considerado determinante, a pesar de que no era del todo nuevo. Comúnmente, se le denomina “globalización”,⁴⁰ término alusivo a la complejidad que provocó la desaparición del orden bipolar.⁴¹ Dice Mario Ojeda: “[l]a globalización y el fin de la guerra fría han conducido a todos los países del mundo a una interrelación cada vez mayor. Ante esta situación, el aislamiento es cada vez más difícil de practicar y más costoso en términos políticos y económicos”.⁴²

Aunque difícil de definir, sobre todo por el uso descuidado del término en los medios de comunicación y en el discurso político, la globalización es un fenómeno que no puede dejarse de lado al analizar el cambio de la política exterior de Estados Unidos. Según David Deese, las fuerzas que normalmente se atribuyen a ese fenómeno pueden considerarse tan importantes como el final del conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética, pues moldean la agenda de la política

³⁹ Jeff Newnham, “New Constraints for U. S. Foreign Policy”, *The World Today*, abril de 1995, p. 73.

⁴⁰ En algunos textos se utiliza también el término “mundialización”; aquí se usarán como términos equivalentes.

⁴¹ Algunas interpretaciones sugieren que los fenómenos que caracterizan a la globalización, en particular los desarrollos tecnológicos en las telecomunicaciones y la electrónica, explican el fin de la guerra fría y la caída de los regímenes comunistas en el este de Europa. Véase Anthony Giddens, *Un mundo desbocado*, trad. P. Cifuentes, México, Taurus, 2000, p. 26 s.

⁴² Mario Ojeda, “Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana”, en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, p. 31.

exterior estadounidense mediante su influencia en la política interna. Entre ellas, sobresalen

(1) la importancia creciente del comercio internacional para la economía de Estados Unidos; (2) la movilidad y el tamaño de los flujos de capital; (3) los enormes flujos (particularmente en los años ochenta) de inmigrantes, tanto legales como ilegales, hacia Estados Unidos y (4) la crisis por la competencia internacional.⁴³

David Held opina que este concepto resume una serie de fenómenos, prácticas, actividades y relaciones que condicionan la política, la economía y la cultura tanto en el plano internacional como en el estatal.

La globalización denota la expansión y la profundización de las relaciones sociales y las instituciones a través del espacio y el tiempo, de forma tal que, por un lado, la actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar del otro lado del globo y, por el otro, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales.⁴⁴

⁴³ David A. Deese (ed.), *The New Politics of American Foreign Policy*, New York, St. Martin's Press, 1994, glosado en Richard Downes, art. cit., p. 198. Por lo que hace a los "enormes números" de la migración a Estados Unidos, los Servicios de Ciudadanía y Migración (USCIS) señalan que entre 1971 y 1980 ingresaron a Estados Unidos 4,493,314 personas; en la década siguiente esta cantidad creció 63 por ciento, hasta llegar a 7,338,062 individuos. Estas cifras son oficiales y se refieren a la migración de la que existe registro. Más difícil es conocer el número de inmigrantes ilegales. Véase la página en internet de los Servicios, <http://uscis.gov>

⁴⁴ David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, trad. S. Mazzuca, Barcelona, Paidós, 1997, p. 42. Si bien esta definición es válida principalmente para el mundo desarrollado, también es verdad que algunas decisiones de las naciones prósperas —por ejemplo, en el orden financiero— pueden influir enormemente en otras, sean o no desarrolladas.

El fenómeno implica que numerosas actividades políticas y económicas están adquiriendo dimensiones internacionales y que existe un estrechamiento de vínculos dentro y entre los estados y las sociedades.⁴⁵

Algunos de los rasgos más importantes de este proceso de globalización son los siguientes. En primer lugar, expresa una tendencia convergente [de sociedades y estados] en los ámbitos económico, político y cultural. La globalización constituye un proceso de intensificación [...] de las relaciones sociales por medio de la formación de una red que cubre el conjunto del planeta. En el marco de esta globalización cabe destacar la expansión de la legitimidad de la democracia liberal. Y en el campo económico, la victoria del mercado --ya que no del capitalismo-- sobre la planeación, si aceptamos que aun los regímenes comunistas que no han transformado su sistema político tratan de convertirse en sistemas económicos estimulados por mecanismos de mercado.⁴⁶

Desde luego, los fenómenos descritos aquí no son nuevos. Se puede argumentar que desde el siglo XIX, e incluso antes, el mundo ha presenciado migraciones; movimiento del capital financiero; interdependencia económica y

⁴⁵ *Ibid.* p. 43. Francisco Gil Villegas propone un definición similar: “‘Globalización’[...] significa un complejo proceso caracterizado tanto por la expansión planetaria de las actividades económicas, políticas y de comunicación transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción entre los Estados y los nuevos actores políticos del orden internacional”. “Los retos de la soberanía ante la globalización”, en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin... op. cit.*, p. 107. En el mismo volumen, Carlos Alba recuerda que “[La globalización] como concepto, aunque de manera imprecisa, nació en los años ochenta en la academia de negocios anglosajona, para designar el proceso que se aceleró en la misma década, que se hizo posible por la tercera revolución científica y tecnológica y que afecta a los Estados nacionales, los territorios, la división del trabajo, las formas de producir, distribuir y consumir, las identidades colectivas y la vida doméstica cotidiana. La velocidad del cambio tecnológico y la aplicación de la electrónica a los sistemas de producción y de comunicación están transformando las relaciones laborales y de poder, además del empleo”. “Controversias sobre los efectos de la globalización”, pp. 130 s.

⁴⁶ Carlos Alba, art. cit. p. 140.

desarrollos científicos y técnicos sin precedente.⁴⁷ Rafael Segovia alerta, además, sobre lo que se podría esconder detrás del término globalización: un proyecto descarnado de ejercicio del poder económico y político.⁴⁸

No obstante, la magnitud de los cambios tecnológicos e informáticos es un factor destacado. Los desarrollos en estos campos del conocimiento han servido de soporte para profundizar el alcance y disparar la velocidad de los cambios en el orbe. “Es importante resaltar que, si bien las nuevas tecnologías de información no son la causa de los fenómenos [que aquí nos ocupan], constituyen la infraestructura indispensable para su existencia: sin informática y telecomunicaciones globales, [...], no habría economía global [ni] mundialización de la comunicación”.⁴⁹

“Economía global” se refiere aquí a que “las actividades estratégicas dominantes funcionan como unidad a nivel planetario en tiempo real”.⁵⁰ Las nuevas tecnologías tienen efecto tanto en los aspectos de producción como en los financieros y en estos últimos han provocado cambios sustantivos. Hoy día, los agentes que intervienen en el mercado financiero son capaces de reaccionar casi instantáneamente ante los hechos que tienen lugar del otro lado del globo, y

⁴⁷ Véase Douglas C. North, *Una nueva historia económica. Crecimiento y bienestar en el pasado de los Estados Unidos*, Madrid, Tecnós, 1969, p. 171. “El siglo [XIX] fue una época de interdependencia económica internacional cada vez mayor, de corrientes migratorias nunca vistas desde Europa a las tierras recién colonizadas del resto de mundo y de movimientos de capital que ayudaron al desarrollo de esos territorios. La difusión de nuevas ideas científicas reflejadas en los adelantos tecnológicos fomentó el desarrollo de muchas zonas”. *Loc. cit.* Véase también, Gourevitch, art. cit., pp. 892 s. y sus conclusiones, p. 911.

⁴⁸ Véase Rafael Segovia, “La carga del hombre blanco” en *Reforma*, 16 de agosto de 2002.

⁴⁹ Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de la ciudades en la era de la información*. Madrid, Taurus, 1997, p. 23.

ningún país está exento de las consecuencias de los movimientos financieros internacionales (a esto se refiere la expresión de “tiempo real”).

La “mundialización” de la producción y de las transacciones financieras está organizada en parte por las compañías multinacionales,⁵¹ y puede hablarse de “la emergencia de un mercado financiero único que opera día y noche sin detenerse --un fenómeno que, según un analista, equivale al ‘fin de la geografía’”.⁵² Sin embargo, más que el “fin de la geografía”, la conclusión de la guerra fría trazó una geografía política distinta. Ligada al conjunto de fenómenos que, por facilidad, se agrupan bajo el nombre de globalización, en 1992 era ya evidente la formación de bloques económicos en Europa Occidental y en la cuenca del Pacífico.⁵³

Gracias a esta organización mundial por bloques, Latinoamérica tal vez haya ganado importancia para la política exterior estadounidense. Durante la guerra fría, Latinoamérica fue un “problema” constante para Estados Unidos y viceversa. La desigualdad abismal en la distribución de la riqueza en esa región, aunada a los discursos antiimperialistas de algunos grupos políticos latinoamericanos y al éxito de Cuba en mantener un gobierno formalmente socialista, llevó a Estados Unidos a “buscar refugio político detrás de un número importante de brutales juntas

⁵⁰ *Ibid.*, p. 24.

⁵¹ Las corporaciones multinacionales son responsables de 30% del Producto Global Bruto, 70% del comercio mundial y 80% de las inversiones internacionales. N. Myers, “Gross Reality of Global Statistics”, *The Guardian*, 2 de mayo de 1994, citado en Held, *op. cit.*, p. 160.

⁵² R. O’Brien, *The End of Geography*, Londres, Routledge, 1992, citado en Held, *op. cit.*, p. 162.

⁵³ Véase Gil Villegas, art. cit., p. 106, y en especial el artículo de Waltz, *passim*, cuya hipótesis es que la estructura emergente de la política internacional implica que el poderío militar de Estados Unidos está flanqueado por la fuerza económica creciente de los bloques liderados por Japón y

militares”.⁵⁴ El fin de la guerra fría tuvo un fuerte impacto en la región, y la Unión Soviética “abandonó a su suerte” a Nicaragua y Cuba.⁵⁵

Hubo un intento por redefinir la política hacia la región durante la presidencia de Reagan, con miras a “impulsar reformas orientadas al mercado; integrar la región más ampliamente a la economía global, apoyar una integración económica mayor y promover la causa de la democracia. La diferencia era que ahora había mucho más probabilidades de lograr estas metas relacionadas [entre sí]”.⁵⁶

En el aspecto económico, el gobierno de George Bush padre temió que una Europa más unida y fuerte pudiera significar un desafío a los intereses económicos, políticos y militares de Estados Unidos. A pesar de que Bush apoyaba, en “abstracto”, la idea de la integración europea,

había un temor subyacente de que [ésta] tuviera un impacto negativo en la posición económica americana. Había muchas preguntas para las cuales los *policy - makers*

Alemania, que les permitirá comportarse en el mediano plazo como las nuevas potencias políticas del orbe. Sin embargo, esto no resta importancia política a Estados Unidos en términos absolutos.

⁵⁴ Michael Cox, *op. cit.*, p. 111. Después del “problema cubano”, la zona más conflictiva fue Centroamérica. Tras la llegada de los sandinistas al poder en Nicaragua –con lo que el episodio cubano parecía repetirse–, el gobierno de Carter rompió relaciones con ese país en diciembre de 1980. Cesó la ayuda económica a Nicaragua para obligarla a que dejara de apoyar a la guerrilla salvadoreña. En noviembre de 1981 (ya con Ronald Reagan en el poder, quien desde su campaña había dado gran importancia al problema centroamericano), se encomendó a la CIA crear la “contra”. Los contra guerrilleros lucharían por acabar con la (ficticia) “infraestructura soviético - cubana” en Centroamérica, sobre todo en Nicaragua. Esto obedecía a la “sobreideologización” de la política exterior de Estados Unidos; los neoconservadores siempre entendieron el conflicto en la región como una manifestación peligrosa y apremiante del conflicto Este - Oeste. Véase Robert A. Pastor, “El gobierno de Reagan y América Latina: la búsqueda implacable de seguridad”, *Foro Internacional*, vol. 27 (1), julio-septiembre de 1986, pp. 5 - 44.

⁵⁵ Michael Cox, *op. cit.*, p.112.

de Estados Unidos no tenían respuestas sencillas. Por ejemplo, ¿la integración tendría como consecuencia más protección o discriminación contra bienes estadounidenses? ¿Una Europa más integrada se volvería más competitiva y, en consecuencia, dañaría los intereses de Estados Unidos alrededor del mundo?⁵⁷

Ante la posibilidad de un enfrentamiento, ya no entre rígidos bloques ideológicos, sino entre regiones económicas, creció la importancia relativa de Latinoamérica.⁵⁸ De ahí que Bush anunciara la Iniciativa para las Américas, en 1990, y que tanto el republicano como su sucesor demócrata, William Clinton, dieran importancia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México y Canadá.

Por consideraciones geoeconómicas, pero sobre todo por la contigüidad con México, los gobiernos de Bush y Clinton coincidieron en su interés por el TLCAN. A pesar de un supuesto “desinterés” por los asuntos exteriores, “la fórmula de Clinton fue desdibujar la línea entre asuntos externos e internos, atendiendo a [los primeros con] referencia a preocupaciones de política interna”.⁵⁹ De esta manera, lo

⁵⁶ *Loc. cit.*

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 73 s.

⁵⁸ Desde luego, esto no quiere decir que los presidentes estadounidenses ignoraran la importancia de Europa para el comercio. Clinton, por ejemplo, aunque fuera al cabo de un año en el poder, reconoció que las economías estadounidense y europea tienen vínculos más fuertes entre sí que con otras regiones. *Ibid.*, pp. 76 s.

⁵⁹ Robert A. Pastor, “The Clinton Administration and the Americas: The Postwar Rhythm and Blues”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, invierno 1996 - 97, p. 100. En efecto, en opinión de este autor, la primera etapa de la política exterior de Clinton para América Latina estuvo dominada por dos asuntos “heredados” del gobierno anterior: la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los problemas derivados del golpe de Estado en Haití en noviembre de 1991. *Loc. cit.* Cfr. J. Newnham, art. cit., p. 73.

relativo al TLCAN se consideró parte de la política económica, cuya faceta externa puede explicarse con base en la búsqueda de que

Estados Unidos tendría que estar en el corazón de una economía mundial regionalizada. [...] Esto aseguraría [...] un liderazgo estadounidense continuo sobre el sistema económico internacional; evitaría un desplazamiento de las regiones hacia la autosuficiencia y facilitaría el movimiento hacia una economía mundial más abierta, de la cual dependían la influencia y la prosperidad futura de Estados Unidos.⁶⁰

Clinton, además, vinculó el interés económico de Estados Unidos con su discurso tradicional sobre la importancia de la democratización del continente y del mundo —a pesar de que, históricamente, Estados Unidos rara vez se ha preocupado en los hechos por la democracia en los países subdesarrollados. En el aspecto político, Clinton formuló los siguientes objetivos de política exterior:

En una nueva época de peligro y oportunidad, nuestro propósito básico debe consistir en extender y fortalecer la comunidad mundial de democracias basadas en el mercado. Durante la guerra fría intentamos contener una amenaza a la supervivencia de las instituciones libres. Ahora, tratamos de ensanchar el círculo de las naciones que viven con esas instituciones libres, pues soñamos con un día en que las opiniones y energías de cada persona [...] encuentren plena expresión en un mundo de democracias prósperas que cooperen entre sí y vivan en paz.⁶¹

⁶⁰ Michael Cox, *op. cit.*, p. 24.

⁶¹ Discurso del presidente Clinton, “Enfrentándose a los desafíos de un mundo más vasto”, pronunciado ante la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 27 de septiembre de 1993, en *Dispatch* (Departamento de Estado), vol. 4, núm. 39 (27 de septiembre de 1993), p. 650, citado en Kissinger, *op. cit.*, p. 802.

En este contexto, no es difícil entender que el TLCAN tuviera múltiples significados y objetivos, no sólo el más evidente de aumentar el comercio entre México y Estados Unidos.⁶² Clinton entendió el TLCAN como un mecanismo para institucionalizar y acelerar el cambio de modelo económico en México, lo cual, a su vez, apoyaría la estabilidad política que, se esperaba, produciría un círculo virtuoso, en el que seguiría fluyendo capital hacia nuestro país.⁶³ Además, “en esta gran estrategia, se entendió a México como guía [*flagship*] para el resto del continente”.⁶⁴ Los vínculos entre México y Estados Unidos servirían como modelo para el tipo de relación que deseaba este último con el resto de los países latinoamericanos. De esta manera, si la reforma económica en México tenía éxito, serviría como incentivo para que otras economías de la región siguieran sus pasos. Se esperaba también que el Tratado eliminara la necesidad de ayuda económica de Estados Unidos a la larga. “Se vio el comercio, no la ayuda [*trade, not aid*] como el camino hacia una verdadera prosperidad hemisférica”.⁶⁵

En opinión de Michael Cox, la estrategia estadounidense para Latinoamérica se centró en la reforma política y económica y en desarrollar el continente como un mercado seguro para las exportaciones de la potencia. Robert Pastor es mucho más crítico. Afirma que, además de los dos problemas heredados del gobierno de Bush

⁶² El mercado mexicano no es lo más importante para Estados Unidos, a pesar de su dinamismo relativo en Latinoamérica; el TLCAN desde su concepción original tuvo otros propósitos. Cfr. Cox, *op. cit.*, p. 29.

⁶³ *Loc. cit.*

⁶⁴ *Ibid.*, p. 105.

(la aprobación del Tratado y la solución tras el golpe de Estado en Haití), la política de Clinton para Latinoamérica se completa con la convocatoria a la Cumbre de las Américas de 1994 —en la que se adoptó la meta de establecer el libre comercio en todo el continente para 2005— y con la ayuda luego de la crisis del peso mexicano a finales del mismo año. No obstante, “la política general hacia América parece ser menos, y no más, que la suma de estas partes”.⁶⁵ Hubo y hay otros problemas en la agenda, como el narcotráfico, la migración y, en menor medida, los problemas ambientales. El más complejo es sin duda el del comercio de drogas, pues produce tensiones entre los países latinoamericanos y Estados Unidos, en particular por el proceso de “certificación”, que consiste en que el gobierno de este país otorgue su “visto bueno” a los procedimientos y resultados de la lucha contra el narcotráfico que llevan a cabo otros estados, como condición para que sigan recibiendo ayuda económica y logística estadounidense.

Por último, en este marco de la política exterior estadounidense para América Latina, conviene tener presente un elemento clave: con el fin de la guerra fría, esa política se hace más compleja e intervienen en ella más actores que antes, en particular grupos de interés en forma de organizaciones no gubernamentales. Se responsabiliza al Congreso de las tensiones más fuertes entre los países latinoamericanos y su “socio” del norte, porque sus decisiones en materia de

⁶⁵ *Ibid.*, p. 112.

⁶⁶ Pastor, “The Clinton Administration...”, art. cit, p. 120.

migración y combate al tráfico de estupefacientes han provocado que los gobiernos latinoamericanos actúen de manera más defensiva que cooperativa.⁶⁷

Suele aceptarse que las fuentes internas de la política exterior estadounidense se han diversificado aún más que en el periodo de la guerra fría, de modo que sería preciso revisar el comportamiento de varios actores para obtener el mapa general de la política exterior. Esto, aunado a un marco global más complejo, en el que pueden distinguirse bloques económicos que compiten entre sí y fenómenos técnicos, comerciales y políticos globales, ha hecho más interesante el desafío de evaluar las políticas exteriores de Estados Unidos y de los países de América Latina, en especial las repercusiones que han tenido, dentro de los estados, los cambios internacionales. De esto hablaré en los capítulos siguientes.

⁶⁷ Puede verse Jorge I. Domínguez, "A view from Latin America" en *Foreign Policy*, invierno 1997 - 1998, pp. 48 - 51. "Es un hecho que algunos de los problemas de las relaciones Estados Unidos - Latinoamérica derivan de la acción del Congreso más que de la del presidente --las políticas sobre migración y descertificación son buenos ejemplos". *Ibid.*, p. 49. Véanse Jeff Newnham, art. cit., en especial p. 73, y Robert Pastor, "The Clinton Administration..." art. cit., p. 109.

CAPÍTULO II

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CAMBIO POLÍTICO MEXICANO¹

México, como otros países de América Latina, entre 1990 y 1994 llevó a la práctica cambios para intentar hacer frente de la mejor manera posible a una realidad internacional distinta de la que prevaleció durante la guerra fría. Desde luego, los factores que condicionaron las reformas que emprendió el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988 -1994) no provinieron sólo del ámbito internacional. El gobierno mexicano tenía severos problemas estructurales que requerían de medidas modernizadoras. Empero, el cambio en el entorno internacional no puede perderse de vista en un marco explicativo de las reformas en ese sexenio.

Este capítulo trata esencialmente dos puntos. El primero es el relativo a los cambios que se llevaron a la práctica mediante reformas “modernizadoras” de orden económico y, en menor medida, político. Con trazos gruesos, dejo apuntados los rasgos sobresalientes de las reformas, con más atención al cambio o “ajuste” de la política exterior en el sexenio de Salinas Gortari. En la sección siguiente explico cómo tuvo lugar la “internacionalización” del cambio político en México que, a su vez, modificó las condiciones internas para el proceso político. Doy atención especial a la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y al levantamiento armado “zapatista” en Chiapas.

¹ El concepto que subyace este título se discute en Mónica Serrano, “La dimensión internacional del cambio político en México”, en Bernardo Mabire (ed.), *México - Estados Unidos - Canadá 1997 - 1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 257 - 296.

I. LA RESPUESTA MEXICANA A LOS CAMBIOS INTERNACIONALES

“Modernizar” fue el verbo clave durante los seis años de gobierno de Salinas, aunque no fuera siempre claro lo que quería decir. Todo se “modernizó”, por lo menos en el discurso. La economía, la política y, desde luego, la política exterior. Empero, el discurso oficial en el sexenio fue todo menos que preciso e inequívoco, por lo que conviene establecer una definición al margen de las contradicciones discursivas que caracterizaron al salinismo.² Es conveniente hacerlo porque esa presunta “modernización” fue la respuesta que encontró el presidente Salinas para hacer frente a los problemas estructurales internos, al tiempo que los criterios tradicionales de la política exterior se modificaron para complacer a nuestro vecino del norte. No se trató de un ejercicio terso ni uniforme, ni todas las acciones de ese gobierno fueran realmente congruentes.³

En términos de Adam Przeworski, “hoy en día, modernización significa democracia liberal, cultura del consumo y capitalismo”.⁴ Con base en esta definición, no es fácil afirmar que el gobierno de Salinas fuera “moderno”; en todo caso, sentó las bases para una economía distinta, y los efectos de sus acciones, así como varios hechos políticos que tuvieron lugar en su sexenio, modificaron las reglas del sistema político. Rafael Segovia dice que “modernizar trae aparejado

² Bernardo Mabire, “El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari”, en *Foro Internacional*, XXXIV (4), octubre - diciembre de 1994, pp. 545 - 571.

³ *Ibid.*, p. 555.

⁴ Adam Przeworski *et al.*, *Democracia sustentable*, Buenos Aires, Paidós, 1998, p. 24.

diversificar, admitir nuevos intereses, liberalizarse, aceptar --dentro del marco estatal-- la competencia primero limitada y después libre”.⁵ Y añade que “modernización y autoritarismo son dos caras de la misma moneda”.⁶ En este sentido, más preciso que el de Przeworski, pueden entenderse las acciones de Salinas como un nuevo “autoritarismo modernizador”.

En general las reformas económicas de Salinas coinciden con lo estipulado por el así llamado “consenso de Washington”,⁷ que se refiere al adelgazamiento del Estado, la disciplina fiscal y monetaria, la liberación de las fuerzas del mercado, la “desregulación”, la estabilidad macroeconómica y, en general, la reforma estructural de la economía. A guisa de ejemplos, baste mencionar las siguientes acciones: para reducir drásticamente el tamaño del Estado, se puso en práctica un programa de venta de empresas públicas. En 1988 había 750; para 1993 quedaban cerca de 200.⁸ Se modificó, por iniciativa del Ejecutivo, el artículo 27 constitucional --emblemático del discurso revolucionario-- para permitir a los ejidatarios la

⁵ Rafael Segovia, “La crisis del autoritarismo modernizador” en *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 53.

⁶ *Ibid.*, p. 54.

⁷ Se ha debatido si ese “consenso” lo fue en realidad. En todo caso debe apuntarse que, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, algunos economistas destacados y las dos instituciones financieras más importantes del mundo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, coincidieron en que las economías de los países subdesarrollados tenían que llevar a la práctica una serie de reformas para ser sujetos de nuevos créditos. Puede verse, para el caso mexicano, Emilio Zebadúa, “Del Plan Brady al Tratado de Libre Comercio”, en *Foro Internacional*, vol. 34 (4), octubre - diciembre de 1994, p. 630.

⁸ Mónica Serrano, “La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas”, en *Foro Internacional*, XXXVI (1 - 2), enero - julio de 1996, p. 455. Hay que considerar que en 1983 el número de empresas era 1,155, por lo que el proceso de “recorte” empezó en el sexenio anterior bajo la guía de Salinas, quien era entonces titular de la secretaría encargada de programar el gasto público. *Loc. cit.*

propiedad privada de sus terrenos e incluso su venta.⁹ La economía mexicana se abrió a la inversión extranjera —antes considerada perniciosa— y se modificó la ley para dar seguridad jurídica a los inversionistas foráneos.¹⁰ Se dotó de autonomía al Banco de México mediante la iniciativa presidencial de mayo de 1993 para modificar también los artículos 28, 73 y 123 constitucionales,¹¹ con lo cual se buscó abatir la tasa de inflación y mandar el mensaje de que la política monetaria se regiría por criterios técnicos más que políticos (aunque esta forma de operación quedó en entredicho con la crisis del tipo de cambio en 1994). Estos ejemplos ilustran la intención del presidente Salinas de cambiar el funcionamiento de la economía mexicana, pero no son los únicos.¹²

La vocación “modernizadora” del gobierno de Salinas fue menos evidente en el ámbito político. Las reformas electorales de 1993 y 1994 se discutirán con más detalle adelante. Lo esencial es que en el sexenio se negociaron y aprobaron tres paquetes de reformas, el primero de ellos discutido durante 1989 y aprobado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN) en 1990. Esta primera reforma tuvo lugar como resultado de la crisis política que provocó la “caída del sistema” de 1988,¹³ en la que, según la oposición,

⁹ Mabire, art. cit., p. 549.

¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹ Francisco Gil Villegas, “Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari”, en *Foro Internacional*, XXXVI (1 - 2), enero - julio de 1996, p. 167.

¹² Para una relación de los cambios constitucionales en el periodo analizado, véase Gil Villegas, art. cit., *passim*.

¹³ La expresión se refería originalmente al sistema de cómputo electoral, cuyas presuntas fallas fueron la razón que ofreció el secretario de Gobernación para el retraso en divulgar los resultados oficiales de la elección después de los comicios. Posteriormente, la prensa y los partidos de oposición la retomaron para decir que el sistema político priísta se había “caído”.

desaparecieron los votos a su favor. No obstante, la imposibilidad de un entendimiento entre el PRI y el recién nacido Partido de la Revolución Democrática (PRD) dio paso a una negociación “bilateral” de la reforma que puso en entredicho su legitimidad y llevó a que se le considerara una salida temporal.¹⁴

La reforma política es, por definición, más amplia que la electoral, pues involucra a más actores: el Estado en su conjunto, el sistema de partidos, las corporaciones, las iglesias —en especial la católica— y la sociedad. Empero, buena parte del debate político en el sexenio se centró en los aspectos electorales, y en ese contexto se reguló —en los últimos paquetes de reformas— la participación de observadores electorales, nacionales primero, internacionales después. Aquí es necesario mencionar, por ser ilustrativo del cambio político en esos años, el otorgamiento de personalidad jurídica a las iglesias y los sucesivos —y frustrados— intentos de reformar el PRI.

En materia de política exterior, hacia 1988 los cambios en el entorno internacional no habían pasado inadvertidos para el entonces candidato del PRI a la presidencia de la República. En sus discursos del 9 de febrero, en Cuatro Ciénegas y Saltillo, Coahuila, en la ceremonia de instalación de la Comisión de Asuntos Internacionales de su partido, Carlos Salinas dijo que, en caso de ser favorecido por el voto popular, adoptaría una política exterior “activa” que “[...] no se limita a

¹⁴ Cfr. Jorge Alcocer, “El ciclo de las reformas electorales. Primera parte” en *Voz y voto*, núm. 45, noviembre de 1996. José Woldenberg calificó tácitamente esa reforma de ‘regresiva’ en “¿Para qué sirven las instituciones?” *Nexos*, núm. 227, noviembre de 1996, p. 69. Por su parte Rafael Segovia observó que únicamente el PAN parecía aceptar reglas capaces de establecer en términos concretos la reforma, por lo que la “bilateralización” fue la salida más sensata. (“La reforma en el centro” en *Nexos*, núm. 134, febrero de 1989 [cuadernos de *Nexos*]).

reaccionar ante los acontecimientos externos: trata, en cambio de influir deliberadamente en ellos; no se encierra en el ámbito de las relaciones bilaterales dominantes, sino que se abre a todas las vertientes de una vida internacional compleja, rica y diversificada[...]”.¹⁵ Hizo también un llamado a la defensa “moderna” —desde entonces usó el término— del concepto de soberanía, que supone la diversificación de los intereses mexicanos (sobre todo en el comercio) como forma de garantizar el desarrollo económico de nuestro país. Los planteamientos expuestos entonces quedarían plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.¹⁶ Se expresarían en el objetivo de hacer “multidireccional” la política exterior.¹⁷

Para sus primeros actos internacionales como presidente, Salinas escogió visitar Venezuela, Colombia, España y Francia. La primera gira internacional suele considerarse importante, porque, se supone, da alguna señal sobre la orientación de la política exterior durante el sexenio. Así, en la solicitud de permiso para ausentarse del país que el titular del Ejecutivo sometió al Congreso, resaltó la “prioridad otorgada a las relaciones de México con los países latinoamericanos” y, con respecto a

¹⁵ Carlos Salinas de Gortari, *Los retos del mundo contemporáneo exigen una política exterior activa y de principios*, México, Partido Revolucionario Institucional, Discursos de campaña, s. f., p. 7.

¹⁶ Véase, además del discurso referido, Carlos Salinas, *La relación con el exterior, para fortalecer el orgullo de lo mexicano*, México, PRI, Discursos de campaña, [s. f.] y *El comercio exterior, palanca del cambio estructural*, México, PRI, Discursos de campaña, [s. f.].

¹⁷ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1989, p. 32. “En síntesis, por el grado de desarrollo del país, en lo económico y en lo político, por la coyuntura interna en que se encuentra y por las tendencias que se observan en las relaciones internacionales, México llevará a cabo una política activa de diversificación multidireccional”. *Loc. cit.*

Francia y España, se justificó por la “necesidad de negociar nuevos acuerdos de cooperación económica”.¹⁸

Sin embargo, más allá de la afirmación retórica de la ‘multidireccionalidad’ de la política exterior mexicana, el resultado más importante [de la gira de Salinas] fue la entrevista que tuvo en París con el presidente de Estados Unidos, George Bush, [...], pues de la entrevista surgió el visto bueno del presidente estadounidense para delimitar la deuda externa de México [...]. La entrevista dio luz verde para que los mandatarios de Japón, Gran Bretaña y Alemania Federal ofrecieran su cooperación al presidente mexicano para ayudar a resolver el problema de la deuda.¹⁹

Esta reunión y la “triangulación” de las relaciones exteriores de México con Europa²⁰ preconizaron lo que sería el ajuste de la política exterior en el sexenio: abandonar, sobre todo en términos declarativos, la estrategia multilateral del gobierno anterior y adoptar un discurso que daba prioridad a la relación bilateral con Estados Unidos, aunque, para efectos de consumo interno, se siguió dando importancia a Centroamérica, al Grupo de Río (heredero del grupo Contadora, en el que México tuvo un papel central) y al nuevo Grupo de los Tres (que formaron México, Colombia y Venezuela en 1989).

Un punto de quiebre es la declaración mexicana con motivo de la reunión ministerial de emergencia, convocada por Estados Unidos en la OEA para censurar el

¹⁸ Francisco Gil Villegas, “Las relaciones México - Estados Unidos. Del conflicto a la cordialidad pragmática” en Lorenzo Meyer (comp.), *México - Estados Unidos 1988- 1989*, México, El Colegio de México, 1990, p. 139.

¹⁹ *Loc. cit.*

²⁰ Véase Mabire, art. cit., p. 557.

“fraude generalizado” en las elecciones del 7 de mayo de 1989 en Panamá, donde resultó triunfador Manuel Antonio Noriega. El comunicado mexicano decía en su parte final: “Lamentamos que la situación en Panamá se haya agravado como resultado de la actitud personal del General Noriega. Su reputación ética y moral está desacreditada y hasta ahora ha sobrepuesto sus intereses personales a los del pueblo panameño”.²¹ Algunos analistas entienden esto como síntoma de la “traición” mexicana al resto de Latinoamérica en el asunto de la deuda externa.²² Sin embargo, esta interpretación tal vez sea exagerada, porque, si Salinas hubiera jugado con la posibilidad de un “cártel de deudores”, el agravamiento de la crisis habría sido inevitable ante la suspensión inmediata de nuevos créditos y el endurecimiento de los términos para renegociar la deuda. Lo cierto es que, desde los pronunciamientos del presidente Luis Echeverría (1970 - 1976) sobre Pinochet y Franco y el rompimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno de Somoza en el sexenio de José López Portillo (1976 - 1982), no se había observado un desapego tan evidente del principio de no intervención. La diferencia principal estriba en que en aquellas ocasiones los pronunciamientos se hicieron para consumo interno principalmente, como muestra de “independencia” respecto a Estados Unidos, pero en el último caso fue clara la intención de “agradar” al gobierno estadounidense, precisamente cuando

²¹ Jorge G. Castañeda, “Salinas’s International Relations Gamble”, *Journal of International Affairs*, vol. 43, invierno de 1990, p. 414.

²² El término “traición” es de Castañeda, art. cit., p. 412. Adolfo Aguilar Zinser se limita a decir que México, durante el gobierno de Carlos Salinas, se negó a reconocer la utilidad de la negociación multilateral para el asunto de la deuda. Véanse “Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos” en Lorenzo Meyer (comp.), *México - Estados Unidos 1988 - 1989*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 33 s., y Zebadúa, art. cit.

tenía lugar la renegociación de la deuda mexicana. El único matiz en esta “bilateralización” de la política exterior, en los primeros años del gobierno de Salinas, fue la constitución del Grupo de los Tres, que se originó como un grupo de consulta y evaluación regional para avanzar en la creación de una zona de libre comercio –con énfasis en los temas comerciales y energéticos– y para impulsar la cooperación con los países Centroamericanos y del Caribe.²³

Por lo que hace a la relación con Estados Unidos, Salinas partió de la premisa de que había asuntos de interés común, empezando por el problema de la deuda (muy destacadamente) y siguiendo con el narcotráfico, el comercio, la migración y el medio ambiente. Esto hacía posible, según la visión oficial, replantear la “relación especial”.²⁴

²³ Andrés Serbin, “Las transformaciones globales y hemisféricas y el Grupo de los Tres: alcances y limitaciones de su proyección regional” en Andrés Serbin y Carlos Romero (eds.), *El Grupo de los Tres: asimetrías y convergencias*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1993, p. 23. Heredero de Contadora, del Acuerdo de San José y del proceso de integración económica entre Venezuela y Colombia, este Grupo fue el vehículo más importante de la presencia mexicana en Centroamérica y el Caribe en los años de Salinas. A su vez, Colombia y Venezuela vieron en él la posibilidad de acceder al mercado estadounidense (lo cual reafirma la idea de que las relaciones de México se ‘triangulan’). Todos los integrantes, además, compartían la preocupación por la estabilidad en el Caribe y estaban dispuestos a mediar entre Cuba y Estados Unidos, para asegurar la reintegración ordenada de la isla a la sociedad internacional. *Ibid.*, p. 36.

²⁴ Cfr. Gil Villegas, “Las relaciones México - Estados Unidos...” art. cit. La idea de que México tiene una “relación especial” con Estados Unidos ha sido muy debatida. Una de las formulaciones clásicas de esta relación es la de Mario Ojeda, quien afirmó que México tiene la posibilidad de disentir de la política exterior estadounidense en lo que sea secundario para Estados Unidos, pero tendrá que alinear su posición cuando se trate de intereses estadounidenses fundamentales. Véase *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 3ª ed., 1984, p. 93. Lorenzo Meyer explica el ‘derecho mexicano a disentir’ en función de la estabilidad del régimen político post - revolucionario: “A partir del fin de la segunda guerra mundial, el proceso político mexicano entró en una etapa de notable estabilidad. Con una presidencia extraordinariamente fuerte en el centro del sistema político y apoyada por un partido de Estado, la historia política mexicana ya no experimentó ninguna ruptura dramática y el mundo externo dejó de ser una fuerza desestabilizadora para convertirse exactamente en lo contrario. La estabilidad interna por la vía de un autoritarismo incluyente y la marginalidad mexicana respecto del hecho central del sistema internacional en los siguientes cuarenta años --la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética-- permitieron

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue a partir de junio de 1990 el tema principal de la agenda bilateral (e internacional) de México. En otras palabras, como dice Humberto Garza, quizá se haya equiparado la política exterior a la economía y al comercio internacionales.²⁵ Los orígenes del Tratado se remontan a febrero o marzo de 1990, tres meses antes del anuncio oficial.²⁶ Lo mismo vale para la Iniciativa de las Américas del presidente Bush, que se anunció en ese año, cuyo propósito era establecer una zona de libre comercio para toda América Latina. Determinar si el TLCAN fue exclusivamente una iniciativa mexicana parece muy difícil, pero es claro que ambos proyectos se complementaban.

Los esfuerzos por diversificar las relaciones exteriores del país²⁷ pueden resumirse, según Jorge Chabat, en el viaje internacional inaugural de Salinas a Colombia, Venezuela, Francia y España ya mencionado y en las visitas a los “grandes

que las élites mexicanas políticas y económicas establecieran una relación de ‘independencia relativa’ frente a Estados Unidos y dedicaran toda su energía a manejar al país sin gran interferencia del exterior”. (“México y sus imperialismos” en Fernando Serrano (coord.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México - FCE - CONACyT, 1998, pp. 90 - 91). Y en otro lado Meyer añade: “Fue justamente su capacidad para mantener bajo control los procesos políticos internos, lo que ganó para los gobernantes mexicanos el derecho a una autonomía relativa frente a la potencia dominante, Estados Unidos, y en consecuencia frente al resto del sistema internacional”. (“La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo” en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, p. 90). Es muy probable que la política exterior de Salinas haya reducido notablemente los de por sí estrechos márgenes para disentir.

²⁵ Humberto Garza, “Los cambios de la política exterior de México: 1989 - 1994”, en *Foro Internacional*, XXXIV (4), octubre - diciembre 1994, p. 535.

²⁶ Véase Jorge Chabat, “Mexico’s Foreign Policy in 1990: Electoral Sovereignty and Integration with the United States”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, invierno de 1991, p. 6. Chabat se refiere a las filtraciones de funcionarios del gobierno de Estados Unidos a la prensa de su país, en concreto al *Wall Street Journal*, sobre las conversaciones preliminares para el Tratado.

²⁷ Cabe distinguir aquí entre el sentido estricto del término (variar, incluir lo diferente) del que Salinas intentó darle, pues, como señala Bernardo Mabire, se abusó de tal forma de la palabra que se le sumió en el absurdo a fuerza de entenderla como acercamiento a Estados Unidos. Art. cit., p. 568.

centros del dinamismo mundial” que concluyeron en un fracaso relativo.²⁸ Este fracaso explica el interés por un tratado de libre comercio en el norte de América. Lorenzo Meyer añade un factor que debe considerarse en el análisis: es posible que haya cambiado la percepción de la élite mexicana²⁹ respecto a Estados Unidos, que ésta pensara que los capitales internacionales serían la solución para el problema económico mexicano, y que eso haya llevado a centrar la política exterior en el vecino del norte, el mismo que había sido “enemigo histórico” en el discurso post - revolucionario. El Tratado sería entonces el mecanismo para garantizar la institucionalización y permanencia del nuevo modelo de desarrollo en nuestro país.³⁰ El inicio de las negociaciones para firmar el TLCAN y su aprobación en las postrimerías del sexenio favorecieron la atención internacional al cambio en el sistema político mexicano, que discutiré en el apartado siguiente.

²⁸ Cfr. Chabat, art. cit., p. 15. El viaje de Salinas a Europa en enero de 1990 “fracasó en alcanzar logros capaces de alterar los patrones de relación ‘de su país’ [sic] con el Viejo Mundo en cualquier sentido”. *Loc. cit.* Sobre la gira a la Cuenca del Pacífico (el viaje a Japón, Australia y Singapur), este autor dice que “fracasó en cambiar el perfil general de la política exterior de México en esa dirección también”, aunque se consiguió un lugar como miembro del Comité Permanente de la Conferencia de la APEC (*Asian-Pacific Economic Cooperation*). Finalmente, la única “diversificación” que encuentra Chabat es la renovada relación con el Vaticano y la visita de Juan Pablo II a México en 1990. *Ibid.*, pp. 15 s.

²⁹ Para la discusión sobre el concepto de élite, véase la introducción, nota 11.

³⁰ Lorenzo Meyer, “La crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del Tratado de Libre Comercio” en Gustavo Vega (comp.), *México - Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 73 y 94. Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer señalan que, aun cuando durante su campaña por la presidencia Salinas no propuso que “el cambio en la política económica tuviera como meta final la integración con la economía norteamericana [...], una vez en el poder, y ante la lentitud de los acuerdos del GATT, la rápida consolidación de los bloques económicos regionales en Asia y Europa [...] y ante el temor de que la reconstrucción de la Europa del Este absorbiera una buena parte del capital internacional disponible, el presidente mexicano se decidió por una propuesta audaz: [...] inició negociaciones con Estados Unidos con miras a la firma de un tratado de libre comercio similar al que en 1988 había suscrito ese país con Canadá”. J. Z. Vázquez y L. Meyer, *México frente a Estados Unidos*, México, FCE, 3ª ed., 1993, p. 234.

II. LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL CAMBIO POLÍTICO: EL TLCAN Y CHIAPAS.

En el ámbito estrictamente económico y comercial, el TLCAN significó para México

un creciente y seguro acceso al mercado del resto de América del Norte, sobre todo el de Estados Unidos, del que dependía en gran medida el éxito de la reestructuración de su economía. A cambio, México, al ingresar en el GATT en 1986, ya había abierto muy considerablemente su frontera, de manera que el TLCAN vendría a confirmar políticas ya vigentes de acceso al mercado mexicano. Al atraer mayor inversión directa extranjera, eliminar muchas distorsiones internas de mercado y favorecer la apertura, México iniciaba una convergencia hacia políticas que harían posible formar parte de una poderosa zona de libre comercio.³¹

El inicio de las negociaciones para firmar el Tratado obedeció a consideraciones tanto de orden interno como externo, aunque los factores más importante fueron, en opinión de dos estudiosos del tema, el fracaso del modelo de

³¹ Víctor L. Urquidí, “La participación del resto de América Latina en el TLCAN: limitaciones y posibilidades” en Gustavo Vega (comp.), *México - Estados Unidos - Canadá, 1993 - 1994*, México, El Colegio de México, 1995, p. 332. Gustavo Vega y Yolanda Cobos dicen al respecto: “Desde 1986, México ha adoptado políticas de liberación que han llevado a su economía a ser una de las más abiertas entre los países en vías de desarrollo. Cuando México ingresó en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), su arancel máximo bajó de 100 a 20% entre 1986 y 1992. Asimismo, la legislación en materia de inversión extranjera y propiedad intelectual ha sido renovada para adecuarse a las normas internacionales. En 1989, México hizo amplias reformas al reglamento sobre inversión extranjera de 100% en ciertos ramos industriales”. Gustavo Vega y Yolanda Cobos, “México, América Latina y el Grupo de los Tres en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte” en Gustavo Vega (comp.), *México - Estados Unidos - Canadá, 1993 - 1994*, México, El Colegio de México, 1995, p. 343.

desarrollo mediante la sustitución de importaciones (vigente por más de cuarenta años) y la contracción del mercado interno.³²

Abrir la economía mexicana y buscar una negociación comercial con los dos poderosos vecinos del norte fue una forma de saldar cuentas con la realidad, pues “de hecho, [a principios de los noventa], la economía de América del Norte ya está integrada en un alto grado. Cerca de 70% del comercio mexicano se realiza con Estados Unidos y 30% del comercio de Estados Unidos corresponde a Canadá y a México”.³³ El inicio de conversaciones tuvo también un cariz defensivo ante las posiciones proteccionistas de los países desarrollados y fue una fórmula para conjurar el aislamiento en un mundo de bloques económicos.

Por ejemplo, la consolidación de la Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea (UE),[...], y el aumento del número de miembros en los próximos años, podría contribuir a elevar en grado considerable la desviación del comercio y de la inversión extranjera directa, especialmente si la Ronda de Uruguay no tiene éxito”.³⁴

Es muy probable que esta “lógica de bloques” estuviera presente en las consideraciones del gobierno mexicano para negociar el TLCAN. Los antecedentes

³² Vega y Cobos, art. cit., p. 342. Lo mismo puede decirse respecto a la apertura económica en general.

³³ *Ibid.*, p. 343. Si bien el autor no desglosa el porcentaje del comercio de Estados Unidos con Canadá y México, es clara la dependencia comercial y económica de nuestro país respecto al vecino del norte.

³⁴ *Ibid.*, p. 344.

de esta formación se mencionan en el capítulo previo, pero conviene recordar aquí que

el mundo de hoy no es [...] uno de armonía e intercambios fluidos entre todas las regiones del planeta, sino de bloques cerrados que compiten unos con otros. En el fondo, el reconocimiento de estas condiciones internacionales, en las que los factores favorables a la integración de países con niveles de vida similares chocan con fuerzas no menos poderosas que propician rupturas y conflictos entre zonas económicas y culturales, seguramente tuvo tanta influencia como el narcisismo optimista en los empeños reciente de México por “resolver” sus problemas internos y “conjurar” los riesgos de aislamiento internacional a base de estrechar vínculos con sus dos vecinos más ricos.³⁵

En cualquier caso, se haya concebido como instrumento económico más que político, haya obedecido principalmente a una lógica internacional de formación de bloques económicos regionales o al interés mexicano por institucionalizar sus relaciones comerciales con Estados Unidos y Canadá, el TLCAN tiene consecuencias políticas internas para nuestro país. Aquí me centraré en una de ellas: la “internacionalización” de la vida política mexicana.

El primer efecto del inicio de las negociaciones del TLCAN fue la incorporación de “nuevos actores y vínculos externos a la vida política mexicana poniendo fin al periodo de ‘aislamiento espléndido’ de la hegemonía priísta”.³⁶ La

³⁵ Bernardo Mabire, “La utilidad del nacionalismo en el México de hoy” en I. Bizberg (comp.), *México ante el fin... op. cit.*, p. 124.

³⁶ Mónica Serrano Carreto, “La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas” en *Foro Internacional*, XXXVI (1 -2), enero - junio de 1996, p. 452.

propuesta de liberar el comercio produjo un debate nacional importante, con críticas de los actores políticos contrarios al salinismo, que cobraron fuerza por varias razones, entre ellas la falta de legitimidad electoral de Salinas, la necesidad gubernamental de pactar con el Partido Acción Nacional (ante la imposibilidad de hacerlo con el cardenismo, irreconciliable con el entonces presidente) y la apertura de los medios de comunicación que, aunque incipiente, dio cabida a voces distintas de la oficial.

Las bases del “aislamiento” del régimen político mexicano eran muy similares a las que sustentaron la así llamada “relación especial” de México con Estados Unidos.³⁷ La capacidad que tuvo el sistema político para mantener la estabilidad interna “[concordaba] con el interés general del gobierno estadounidense de que se conserve la paz social en su frontera sur. Una presión excesiva o un retiro radical del apoyo al régimen mexicano por parte de Washington podría provocar una indeseable inestabilidad”.³⁸

José Antonio Crespo explica que la falta de democracia en México ha sido pretexto para críticas del gobierno de Estados Unidos contra el de México, que no han implicado una presión real a favor de la democratización del régimen mexicano. Esta presión sirvió, más bien, para “disciplinar” a nuestro país y reencauzar la relación hacia el acuerdo tácito tradicional.³⁹

³⁷ Véase *supra*, nota 24. Desde luego, la “relación especial” no estuvo exenta de ambigüedades.

³⁸ José Antonio Crespo, *Efectos políticos del Tratado de Libre Comercio*, México, CIDE - División de Estudios Políticos, 1994, [Documento de trabajo núm. 14], p. 14.

³⁹ *Loc. cit.* Añade Crespo: “La ausencia de democracia en México es una carta en manos del gobierno estadounidense, o de algunos de sus sectores, para presionar a su homólogo mexicano cuando existe

A diferencia de la Unión Europea (UE), el TLCAN no implicó un compromiso formal con la democracia y el respeto por los derechos humanos. Empero, su lugar en la agenda bilateral como asunto prioritario (para México) sí implicó un cambio en las estrategias de los partidos políticos nacionales.

En efecto, estos actores [los partidos] recurrieron con una frecuencia inusitada al Congreso estadounidense, y a foros académicos en Estados Unidos, Canadá y Europa con el fin de hacer públicos sus objetivos y establecer nuevas alianzas. A la vez que el gobierno mexicano concentraba sus baterías en el cabildeo en Washington, los partidos de oposición denunciaban las prácticas autoritarias del régimen en el Congreso, las universidades y los medios de comunicación estadounidenses.⁴⁰

Por ende, el cambio de actitud favoreció la relación entre los círculos políticos mexicanos y sus contrapartes estadounidenses, lo que produjo nuevos vínculos entre los planos interno y externo. En opinión de Mónica Serrano, “[s]in duda esto constituyó un cambio fundamental a favor de la democracia y el respeto a los derechos humanos, y en relación con el aislamiento que tradicionalmente había gozado el régimen priísta ante las presiones internacionales”.⁴¹

un diferendo en alguno de los puntos de la agenda bilateral entre ambos países, como lo han sido la política hacia Centroamérica, el tráfico de drogas, la inmigración, etc. Cuando ello ocurre suelen surgir por parte de Estados Unidos algunas acusaciones dosificadas sobre el carácter poco democrático del régimen priísta, los fraudes electorales, o la violación a los derechos humanos”.

⁴⁰ Serrano, “La herencia del cambio...”, art. cit., pp. 452 s.

⁴¹ *Loc. cit.*

En este sentido, dice Carlos Alba que

en razón de que la competencia electoral ha aumentado notablemente y de que ha habido fuertes impugnaciones a la legitimidad del proceso electoral desde 1986, fecha en que México se incorporó al GATT, hoy Organización Mundial de Comercio, el PAN llevó ante la Organización de Estados Americanos el caso de las elecciones en Chihuahua, en donde según su versión y la de muchos observadores independientes hubo fraude.⁴²

No sólo la oposición fue al extranjero a hacer política, también el gobierno de Salinas de Gortari llevó a la práctica una amplia campaña de activismo en el exterior, en particular en Estados Unidos. Se hicieron contratos millonarios con oficinas de “cabilderos” en Estados Unidos con el propósito de mejorar la imagen de México y su gobierno. Esta decisión significó –independientemente de su eficacia– un giro de 180 grados en la política exterior mexicana, pues la contratación de cabilderos por tradición se había considerado contraria a la “doctrina Estrada”.⁴³

Sin embargo, la internacionalización del cambio político es una espada de dos filos. La negociación y firma del TLCAN, en conjunción con los cambios en la

⁴² Alba, art. cit., p. 165. Dos años después, en 1988, Cuauhtémoc Cárdenas realizó una gira por Estados Unidos para denunciar lo que, en su opinión, constituyó un fraude electoral que evitó su llegada a la presidencia de la República. Véase M. Serrano, “La herencia del cambio...”, art. cit., p. 453.

⁴³ Cfr. Todd A. Eisenstadt, “El auge del cabildeo mexicano en Washington: más lejos de cielo y más cerca de Estados Unidos” en Bernardo Mabire (ed.), *op. cit.*, p. 62. En el mismo volumen Mónica Serrano dice: “En tanto el gobierno de Carlos Salinas de Gortari desplegó una vigorosa campaña internacional de relaciones públicas y cabildeo en Washington, la oposición recurrió cada vez más a la denuncia de las prácticas autoritarias del sistema mexicano, lo mismo en el Congreso que en los medios de información y el ámbito universitario de Estados Unidos”. (“La dimensión internacional del cambio político en México”, p. 269).

política exterior de Estados Unidos, trajo consigo el escrutinio externo de la vida política mexicana. Las consideraciones tradicionales de estabilidad en México no impidieron que el Congreso de Estados Unidos analizara con renovada curiosidad la naturaleza del régimen mexicano.

De ahí que a lo largo de tres años de negociaciones [del TLCAN], el factor estadounidense tuviera peso decisivo en la política mexicana. Esta influencia se advirtió, por un lado, en la mayor propensión internacional a observar las prácticas políticas de nuestro país y, por otro, en la presencia de grupos de interés mexicanos (sobre todo de oposición) en foros estadounidenses. Sin que rebasara ciertos límites la presión externa sobre México, la vigilancia de su vida política aumentó considerablemente”.⁴⁴

Los integrantes del Congreso estadounidense tuvieron que asumir una posición ante las críticas tradicionales de la prensa y de círculos académicos de ese país por la falta de democracia en México y a la vez votar en pro o en contra del TLCAN.

En Estados Unidos hay quienes, incluso estando a favor de una zona de libre comercio, consideran que ésta debía seguir la pauta de la CEE [Comunidad Económica Europea, hoy UE] en materia política. Uno de los exponentes de esta corriente, el representante demócrata Robert Torricelli, ha declarado que ‘un área de libre comercio debe ser un club para demócratas’ [...].⁴⁵

⁴⁴ Mónica Serrano, “La dimensión...”, art. cit., p. 273.

⁴⁵ Crespo, *op. cit.*, p. 15.

Tradicionalmente, una forma en que el Congreso de Estados Unidos ha intentado influir en el proceso político mexicano ha sido mediante cuestionamientos y solicitudes a los embajadores de su propio gobierno. El embajador del gobierno de Clinton en México, James Jones,

al comparecer ante el Subcomité de Asuntos Exteriores del Senado estadounidense, aceptó una línea clara de intervención directa ahí esbozada, principalmente por el senador Jesse Helms; Jones se comprometió a llevar el tema de la democracia y las elecciones libres a los más altos niveles del gobierno; a abordar el tema del combate a la corrupción gubernamental con el gobierno de México; a trabajar con el gobierno de México para lograr verdaderas reformas democráticas, específicamente con respecto a elecciones libres y justas y finalmente a divulgar los casos de elecciones fraudulentas en México, sean aparentes o documentadas.⁴⁶

Si bien sería muy difícil demostrar que Jones efectivamente “[llevó] el tema de la democracia” a los niveles más altos del gobierno mexicano, lo que interesa resaltar aquí es la renovada “preocupación” del Congreso de Estados Unidos por lo que pasa, en términos políticos, en nuestro país, sobre todo porque con el TLCAN México dejaría de ser solamente el vecino del sur para convertirse en socio formal de Estados Unidos. Desde luego, en este proceso la intervención del Ejecutivo estadounidense fue esencial para que el Congreso aprobara el Tratado.

En consonancia con las críticas y dudas del Congreso de Estados Unidos sobre la calidad democrática del régimen mexicano, desde principios de los años

⁴⁶ *Loc. cit.*

noventa organizaciones no gubernamentales y algunos analistas políticos de ese país han manifestado preocupación por la falta de apego a estándares democráticos en el comportamiento político de nuestro país. Incluso algunos insistieron en que la firma del TLC debería condicionarse “a la aceptación, por parte del gobierno mexicano, de ciertas acciones que impulsaran decisivamente la democratización [...] como vía para garantizar la estabilidad política del país y evitar así la generación de graves repercusiones para Estados Unidos”.⁴⁷ El ejemplo de esta corriente es Andrew Reding, entonces director del proyecto “Mexico” del *World Policy Institute* de Nueva York (hoy encargado del Proyecto para las Américas), quien escribió en 1991 que el gobierno de Bush debería incluir como condición para la firma del TLC el establecimiento de la democracia, la presencia de observadores extranjeros y el respeto por los derechos humanos.⁴⁸

Ante este conjunto de actores internacionales que súbitamente “se percatan” de que México, pese al compromiso formal de sus normas con la democracia electoral, no era una auténtica democracia liberal, tal y como se concibe en los países desarrollados, la pregunta pertinente es, ¿cuáles fueron las manifestaciones concretas de la influencia del exterior en el proceso político mexicano?

Las respuestas no son obvias, pues es difícil aislar y medir esta influencia, pero, recurriendo a varias fuentes, es posible identificar algunos momentos en los

⁴⁷ *Ibid.*, p. 16. No carece de lógica este razonamiento, pues más allá del compromiso “sentimental” de Estados Unidos con su forma de gobierno está en su interés nacional que México cuente con mecanismos medianamente eficaces para la resolución de problemas internos y de otros compartidos con Estados Unidos, como el narcotráfico. En circunstancias específicas, la democracia podría ser funcional para este objetivo.

⁴⁸ *Loc. cit.*

que la evidencia disponible indica que el gobierno mexicano tomó en consideración las repercusiones externas de decisiones que, en principio, estaban circunscritas al ámbito político interno y que en otras épocas se habrían resuelto en forma autoritaria. Un ejemplo son algunos comicios de 1991, en los cuales el presidente Salinas negoció con la oposición los resultados de la elección. Si bien oficialmente el PRI ganó en Guanajuato y en San Luis Potosí, los candidatos triunfadores no gobernaron esos estados. En Guanajuato el candidato priísta, Ramón Aguirre, no tomó posesión de su cargo, y Fausto Zapata en San Luis Potosí duró sólo unos días en la gubernatura. Dice Crespo, en relación con los efectos políticos internos del TLCAN en este ámbito, que

[...] el hecho mismo de que el gobierno mexicano se hubiese sentido bajo observación de distintos sectores de la sociedad norteamericana que podrían influir sobre el desenlace del proyecto [del TLC], provocó que flexibilizara sus posiciones en relación con algunos percances en materia política y electoral. Esto puede considerarse ya como un efecto real, más o menos directo, de la apertura comercial sobre el panorama político mexicano.⁴⁹

En opinión de este autor, la prensa de Estados Unidos influyó en que Salinas decidiera una salida negociada. El *New York Times* y el *Wall Street Journal* criticaron las elecciones en esos estados, y los problemas electorales llevaron al primero a

⁴⁹ *Ibid.*, p. 22. Cabe matizar esta opinión considerando que la negociación de los resultados de una elección es antitético a las normas de la democracia. Además, la intención de “agradar” al gobierno de Estados Unidos reside en ceder ante la oposición de derecha, el PAN, pero no ante el PRD.

colocar a México en la “lista” de países no democráticos, junto a Corea del Norte y Cuba.⁵⁰

Así, la opinión pública [en México] llegó a dar por hecho que en la [destitución] de los candidatos priistas que resultaron victoriosos en San Luis Potosí y Guanajuato, en agosto de 1991, y su sustitución por gobernadores interinos, [desempeñó] un papel importante la prensa norteamericana, que juzgó con dureza la falta de claridad electoral en esas entidades”.⁵¹

Con todo, la opinión de que el TLCAN ejerce presión a favor de la liberación política se basa en buena medida en lo ocurrido tras las elecciones de San Luis Potosí y Guanajuato en 1991 y Michoacán en 1992 (donde otra vez el presidente de la República le pidió al candidato triunfador que renunciara); no hubo soluciones democráticas propiamente dichas, pero sí respuestas distintas de las tradicionales. Y es probable que la negociación del TLCAN haya influido en esto, porque días después de las elecciones el legislador Torricelli afirmó que, en caso de que hubiera más elecciones “fraudulentas”, el ambiente para la firma del TLCAN se “envenenaría”,⁵² amén de los editoriales de prensa poco halagüeños para el gobierno mexicano ya referidos. Lo anterior lleva a Crespo a concluir que

[p]odría esperarse a partir de esto que, una vez firmado el TLC, la fiscalización política ejercida por Estados Unidos (tanto de su gobierno como de la sociedad

⁵⁰ *Loc. cit.*

⁵¹ *Loc. cit.*

⁵² *Ibid.*, p. 23.

civil) lejos de reducirse se intensificará al grado que poco a poco el gobierno mexicano se vea orillado a buscar fórmulas políticas cada vez más apegadas al esquema democrático, independientemente de las declaraciones oficiales de autonomía política y soberanía nacional.⁵³

Debe considerarse también que los países socios de México en el TLCAN son democráticos, por lo que la presión de grupos sociales dentro de ellos tiene incidencia en la toma de decisiones, lo cual lleva, a su vez, a que se presione a México en aspectos concretos de la negociación, como son el respeto por el medio ambiente y los derechos laborales.⁵⁴ La impresión fundada de que en el vecino del sur no se cumple la ley a cabalidad lleva a esos grupos a asegurar lo mejor posible sus intereses. Esto explica la necesidad de firmar acuerdos “paralelos” al TLCAN.

Otro ejemplo de la influencia de la agenda diplomática de Estados Unidos y de la preocupación mexicana por la imagen de su gobierno en el exterior es la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Según Sergio Aguayo, el origen del organismo estuvo influido por dos consideraciones de orden internacional: “la inminente publicación en junio de 1990 del primer informe de la organización de derechos humanos estadounidense, *Americas Watch* [una ONG

⁵³ *Ibid.*, p. 30.

⁵⁴ Sergio Aguayo Quezada, “Los efectos del Tratado de Libre Comercio en el sistema político mexicano” en Gustavo Vega (comp.), *México - Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1992, p. 102. Dice Aguayo que “estas presiones tuvieron mucha resonancia en México, en parte porque la temática que abordan forma parte de una nueva agenda internacional liberada de la vieja retórica anticomunista y de la disputa Este - Oeste”. *Ibid.*, pp. 102 ss.

muy importante dedicada al monitoreo de los derechos humanos], y el encuentro Salinas - Bush en Washington semanas después”.⁵⁵

Tras la firma del TLCAN, el interés por México se renovó por una vía insospechada: la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1° de enero de 1994. Desde entonces, las huestes del “Subcomandante Marcos”, el líder guerrillero más visible, han tenido un impacto mediático innegable. El levantamiento armado en el sureste, un hecho interno, tuvo (y conserva hasta la fecha) una vertiente internacional muy marcada que se ha manifestado desde el principio del conflicto. Dentro y fuera de México hubo manifestaciones contra la posible violencia del ejército mexicano, a unos días de declarada la “guerra”. En parte por el aumento en el costo político de la opción militar, el presidente Salinas decidió un cese al fuego unilateral.⁵⁶ Así, tanto en el conflicto en Chiapas como en partes de la negociación de la tercera reforma electoral durante el sexenio de Salinas, la influencia internacional sobre el proceso político mexicano no puede dejarse de lado.

⁵⁵ *Loc. cit.* Carlos Alba apunta que a una semana de la reunión entre los presidentes de México y Estados Unidos, en la que se daría a conocer el inicio de las negociaciones para establecer el TLC, *Americas Watch* presentó un informe muy crítico de la situación en México. Ésta es la razón, según Alba, para la apresurada creación de la CNDH en junio de 1990. *Art. cit.*, p. 164. Mónica Serrano coincide con Alba y Aguayo en que la CNDH se creó como resultado de influencias externas y considera que “la institucionalización gradual de la doctrina de los derechos humanos ha derivado de la interacción de los órdenes legales internacional e interno, porque en la práctica el cumplimiento eficaz del derecho internacional requiere el apoyo de los sistemas legales nacionales”. (“La dimensión internacional...” *art. cit.*, pp. 286 ss).

⁵⁶ *Cfr.* Mónica Serrano. “La dimensión internacional...” *art. cit.*, p. 275. La autora alude en especial a los pronunciamientos de dos ONGs estadounidenses: *Americas Watch* y Amnistía Internacional.

A pesar de que las autoridades buscaron ampararse en el principio de no intervención para frenar las presiones presuntamente favorables a la democratización, las protestas electorales y la articulación de fuerzas locales e internacionales terminaron por desempeñar un papel importante en la política interna de nuestro país.⁵⁷

Por lo tanto, podemos concluir que “la combinación [del] TLC y el conflicto en Chiapas hizo evidente la internacionalización de la política mexicana”⁵⁸ y que “las renovaciones internas [mexicanas] han sido fruto tanto de la articulación de fenómenos locales y externos cuanto de transformaciones en el ámbito internacional”.⁵⁹ La aparición del EZLN, un movimiento guerrillero que por definición no opera dentro de cauces institucionales, dio fuerza a la exigencia de los partidos de oposición de una nueva reforma electoral, pero sobre todo reforzó el interés gubernamental en llevarla a la práctica.⁶⁰ Además, el candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio Murrieta, había manifestado ya su interés en el tema. Entre los puntos de consenso entre la oposición y el candidato oficial estaba la presencia de observadores electorales.⁶¹

Aunque Alcocer no especifica si la propuesta de Colosio incluía en su momento la presencia de observadores nacionales e internacionales, por el contexto se entiende que se trataba sólo de los primeros. En cualquier caso, la presencia de observadores nacionales era un paso previo indispensable para

⁵⁷ *Ibid.*, p. 271.

⁵⁸ Serrano, “La herencia del cambio...” art. cit., p. 453.

⁵⁹ “La dimensión internacional...” art. cit., p. 258.

⁶⁰ *Loc. cit.*

⁶¹ Cfr. Alcocer, art. cit., p. 11.

considerar la de extranjeros. Posteriormente, en el discurso del 6 de marzo de 1994, pronunciado en ocasión del LXV aniversario del PRI (sobre el cual se ha construido todo un mito político), el candidato de ese partido solicitó la presencia de observadores nacionales e internacionales en las elecciones.⁶²

El asesinato de Colosio, en marzo de 1994, aceleró las negociaciones; en la reforma aprobada se incluyó la posibilidad de que estuvieran presentes “visitantes internacionales” en las elecciones mexicanas. Adicionalmente, el 6 de mayo de 1994 el subsecretario de Estado estadounidense, Alexander Watson, habló de las elecciones mexicanas y consideró que la presencia de observadores electorales internacionales serviría para “ayudar a confirmar la credibilidad y legitimidad” de los comicios. Posteriormente, en la inauguración de la XI reunión de la Comisión Binacional México - Estados Unidos, el secretario de Estado, Warren Christopher, consideró que las elecciones en México serían más creíbles con la presencia de esos observadores.⁶³ Las declaraciones de ambos funcionarios no pueden considerarse, en sentido estricto, “intervenciones” en la vida política interna de México, pero son representativas del entorno internacional en vísperas de las elecciones mexicanas y un signo de que el “aislamiento espléndido” del prisma había concluido.

⁶² Véase Miguel Acosta Romero y Jorge A. Castañeda, *La observación de elecciones*, México, Porrúa, 2ª ed., 1997, p. vii.

⁶³ Citados en Acosta y Castañeda, *op. cit.*, p. viii.

CAPÍTULO III

LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES Y LA REFORMA ELECTORAL DE 1994

¿Qué papel desempeñan los observadores electorales en los comicios? ¿Por qué a partir de las elecciones de 1988 los partidos de oposición exigen su presencia? ¿Cuáles son los motivos para que un gobierno acepte o incluso solicite esta presencia? Aunque el fenómeno no es reciente, figura entre los temas del debate político internacional del mundo posterior a la guerra fría.

Este capítulo contiene dos secciones. En la primera describo en términos generales el ejercicio de observación internacional de elecciones. La segunda contiene el análisis de los aspectos de la reforma electoral de 1994 relativos a la observación de comicios electorales, en particular la presencia de observadores extranjeros, porque esa reforma fue la primera en considerar la posibilidad de que estuvieran presentes en México.

I. LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL DE ELECCIONES

En palabras de los juristas Miguel Acosta y Jorge A. Castañeda, la observación internacional de elecciones

es la práctica que realiza una misión gubernamental o no gubernamental, mediante invitación expresa o sin ella, a un país donde se celebran elecciones, plebiscitos y

referendums [sic], con el objeto de evaluar, fundamentalmente, el derecho de participación política tal y como se formula en los instrumentos de derechos humanos que haya firmado el país observado.¹

En sentido amplio, la definición de observador electoral extranjero podría incluir desde el reportero de un medio de comunicación foráneo hasta los integrantes de misiones que viajan específicamente para presenciar o intervenir en mayor o menor medida en los comicios de un país diferente al suyo. Empero, a partir de aquí, definiré a los observadores electorales únicamente en este último sentido, es decir como los grupos organizados que van a otro país a observar, supervisar u organizar las elecciones.

En opinión de Jennifer McCoy, se puede distinguir a los “observadores” (*observers*) de los “inspectores o verificadores” (*monitors*) electorales. Los primeros se limitan generalmente a estar presentes el día de la elección; los segundos se encargan de supervisar el proceso electoral completo.² En México en 1994 hubo principalmente observadores, y su función fue simbólica pero eficaz. Según las disposiciones constitucionales vigentes, no pudo denominárseles “observadores”, sino “visitantes internacionales”.

¹ *Ibid.*, p. 3. Esta definición es amplia y estricta a la vez. Amplia porque incluye dentro del conjunto de ejercicios de observación internacional los plebiscitos (como el de Chile en 1988). En este sentido, se ajusta a lo que la mayoría de los estudiosos entiende por “observación internacional de elecciones”. Pero puede parecer estricta por la visión jurídica de los autores, que limita la función de los observadores a contrastar la realidad política de un país con los supuestos de los acuerdos de derechos humanos que ese país haya firmado. Empero, en el caso mexicano ese sustento jurídico es sólido, pues nuestro país ha firmado y ratificado los instrumentos de derecho internacional relacionados con derechos humanos y políticos.

² Jennifer McCoy, “Monitoring and Mediating Elections during Latin American Democratization” en Kevin Middlebrook (ed.), *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*, San Diego, Center for U. S. - Mexican Studies / UCSD, 1998, p. 60.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la observación de elecciones se convirtió en práctica común, sobre todo a cargo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y después de otros organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA). La ONU envió su primera misión de observación de elecciones a Corea en 1948.³ También comisiones gubernamentales han viajado para observar las elecciones en países distintos al suyo: los ejemplos más conocidos son las elecciones en Zimbabwe en 1980 y El Salvador en 1982, 1984 y 1994. En el primer caso trece países enviaron representantes. En El Salvador, diecisiete países lo hicieron en 1982, veintiséis en 1984 y un número mayor en 1994.⁴ La observación de los organismos internacionales gubernamentales tiene lugar siempre a solicitud del Estado que recibe a las misiones, por lo que podría pensarse que se trata de una observación “a modo”, en la que los observadores raras veces actúan de manera crítica.

Al concluir la guerra fría, la ONU pudo operar más ampliamente, pues el sistema de vetos en el Consejo de Seguridad dejó de impedir que la Organización participara en las “zonas de influencia” de alguna de las superpotencias, tales como existían en el periodo previo. Esto favoreció que la observación electoral tomara un cariz diferente. También el cambio en las prioridades de política exterior de Estados Unidos y la creación de redes internacionales de organizaciones

³ Acosta y Castañeda, art. cit., p. 6.

⁴ *Ibid.*, p. 8.

defensoras de los derechos humanos y políticos favorecieron el ejercicio de la observación.⁵ En este contexto,

el plebiscito de 1988 sobre el gobierno militar en Chile y las elecciones nacionales de 1990 en Nicaragua (en las cuales una coalición opositora liderada por Violeta Barrios de Chamorro derrotó al gobierno sandinista en funciones) fueron catalizadores particularmente importantes para expandir la participación de actores internacionales en los procesos electorales de América Latina.⁶

De acuerdo con McCoy, a partir de 1989 se desarrolló un modelo de observación más complejo, basado en la experiencia de la ONU en Namibia, donde la Organización controló y supervisó la totalidad del proceso.⁷ Éste y el ejercicio de Nicaragua en 1990 son los antecedentes más importantes de observación electoral. El caso nicaragüense es particularmente significativo por varias razones. La ONU y la OEA aceptaron la solicitud del gobierno sandinista —que no anticipaba ser objeto del repudio de la población— en el marco del plan de paz contenido en los acuerdos de Esquipulas II. Participaron también dos organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos: el Centro para la Democracia y el Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente del Centro Carter. Las cuatro organizaciones establecieron oficinas en Nicaragua y supervisaron el proceso

⁵ Kevin Middlebrook, "Electoral Observation and Democratization in Latin America", en su libro *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*, San Diego, Center for U. S. - Mexican Studies / UCSD, 1998, p. 4.

⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁷ McCoy, art. cit., p. 57.

completo, desde el registro de los votantes hasta los resultados finales.⁸ Nicaragua fue, por tanto, el “modelo” para la participación más amplia de observadores y “monitores electorales”, en términos de la autora.

¿Qué lleva a los gobiernos a autorizar y en algunos caso incluso a solicitar la presencia de observadores electorales internacionales? En opinión de Kevin Middlebrook, se trata de un asunto de credibilidad. “La observación electoral, ya sea llevada a la práctica por organizaciones internacionales o por grupos internos, puede desempeñar un papel significativo en mejorar la igualdad y la credibilidad del proceso electoral en democracias nuevas”,⁹ que es su objetivo fundamental, según el autor:¹⁰

[...] cuando el proceso electoral pudiera carecer de legitimidad para los principales contendientes, las misiones foráneas de observación logran volver más crebles las elecciones haciendo públicos los problemas y galvanizando el apoyo local e internacional a favor de la democratización.¹¹

Pero cuando un gobierno tolera, acepta o incluso solicita la presencia de observadores, no significa automáticamente que tenga un compromiso inequívoco con la democratización de sus instituciones. Esto puede ser el propósito de los grupos de observadores internacionales, pero no significa que lo compartan con los actores locales. “Un gobierno en el poder, confiado en su victoria, puede invitar

⁸ *Ibid.*, pp 59 y 66.

⁹ *Art. cit.*, p. 4

¹⁰ *Ibid.*, p. 5.

¹¹ *Ibid.*, p. 19.

observadores internacionales para mantener a la oposición en la justa y para certificar al ganador, atendiendo así a su propio interés cuando la legitimidad internacional es importante”.¹² En la sección siguiente argumentaré que éste fue el caso de México.

II. LA REFORMA ELECTORAL DE 1994

El camino de las reformas electorales en México ha sido largo y todo menos lineal. El proceso de liberación del régimen político mexicano comenzó durante el gobierno de Luis Echeverría y progresó con la reforma política de 1978 bajo el gobierno de José López Portillo.¹³ Entiendo por “liberación” el proceso mediante el cual se redefinen las reglas del proceso político para cooptar (o intentar hacerlo) a los actores políticos disidentes dentro del régimen político y garantizar a la sociedad un margen más amplio de libertades cívico - políticas.¹⁴ “Régimen político”, a su vez, lo entiendo como “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones”.¹⁵ Estas últimas tienen dos aspectos centrales: por un lado “constituyen la estructura organizativa del poder público” y por otro “son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados

¹² McCoy, art. cit., p. 57.

¹³ Véase José Woldenberg, “¿Para qué sirven las instituciones?”, art. cit., p. 68.

¹⁴ Véase Rafael Segovia, “La crisis del autoritarismo...”, art. cit., p. 53. Cfr. Guillermo O’Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona, Paidós, 1994, pp. 20 - 27.

¹⁵ Norberto Bobbio et al. (dirs.), *Diccionario de política, op. cit.*, p. 1362.

comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y de las actividades sociales vinculadas a este último”.¹⁶

A partir del sexenio de Echeverría se hizo costumbre que cada gobierno hiciera una reforma electoral. No obstante, el gobierno del presidente Carlos Salinas llevó a la práctica tres, de las cuales interesa resaltar aquí las dos últimas,¹⁷ pues en el proceso de negociación y aprobación de los paquetes de modificaciones constitucionales y legales se incluyeron, por primera vez, disposiciones que regulaban la participación de observadores electorales.

La reforma de 1993, escriben Jorge I. Domínguez y James McCann, aumentó el número de senadores de dos a cuatro:¹⁸ tres electos por mayoría y el cuarto asignado al partido que quedara segundo en la votación en el estado. Por lo que hace a la integración de la Cámara de Diputados, se tomaron medidas para evitar que un partido por sí solo pudiera modificar la Constitución, lo cual requiere el voto de por lo menos 325 diputados (con la nueva reforma ningún partido podría tener más de 315). En lo tocante a los procedimientos electorales, los autores señalan acciones que tendían a mejorar la calidad de los comicios, pero sólo a

¹⁶ *Loc. cit.* Puede verse también O'Donnell y Schmitter, *op. cit.*, pp. 19 y 118 (nota 1).

¹⁷ La primera reforma del sexenio de Salinas, efectuada entre 1989 y 1990, merece, sin embargo, algunos comentarios generales. En primer lugar, fue esa reforma la que dio vida al Instituto Federal Electoral (IFE), mediante la reforma del artículo 41 de la Constitución para establecer que la organización de elecciones sería una función del Estado que se ejercería por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión por medio de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, que sería autoridad en la materia. Además, se estableció que la legalidad, imparcialidad, objetividad y certeza serían los principios rectores de la nueva entidad. El órgano superior del IFE se denominó Consejo General y se integró con consejeros de los poderes Legislativo y Ejecutivo, “consejeros magistrados” –que son el antecedente de los “consejeros ciudadanos” de la reforma de 1994 y de los “consejeros electorales” actuales– y representantes de los partidos políticos en proporción a su fuerza electoral. Véase Cárdenas Gracia, *art. cit.*, *passim*.

¹⁸ Los senadores eran sesenta y cuatro, es decir fórmulas de dos por cada entidad federativa.

medias; así, por ejemplo, se perfeccionó el padrón electoral, pero no se sometió a auditorías independientes; se establecieron límites para gastos de campaña, pero siguieron siendo muy altos; se aumentó la independencia y profesionalismo del Instituto Federal Electoral (IFE),¹⁹ pero el gobierno y su partido mantuvieron el control en la toma de decisiones clave. La ley reconocía formalmente a los observadores electorales independientes, pero no preveía la presencia de observadores electorales internacionales.²⁰

El levantamiento “zapatista” en Chiapas fue el detonador principal de las negociaciones con miras a una nueva reforma electoral,²¹ aunque no el único:

[e]s importante destacar los vínculos entre la insurrección y la reforma política de 1994. La reforma política habría sido imposible sin la presión de la rebelión en Chiapas. Efectivamente, entre otras cosas, el manifiesto político de los rebeldes de Chiapas incluía demandas de elecciones limpias y democracia en México. Sin embargo, también es cierto que la fuerte presión de los partidos de oposición y las ONG, amplificada por la atención internacional a los asuntos mexicanos, inclinó la balanza del poder en el gobierno de Salinas a favor de las negociaciones políticas.²²

¹⁹ Véase nota 17.

²⁰ Jorge I. Domínguez y James A. McCann, *Democratizing Mexico. Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 178 s.

²¹ Véanse, por ejemplo, Domínguez y McCann, *op. cit.*, p. 191; Jorge Alcocer, “El ciclo de las reformas electorales”, art. cit., y en especial Jorge Carpizo, “La reforma electoral de 1994” en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores, vol. I, 1995, p.15. Es paradójico que un actor político no institucional, cuyo compromiso con la democracia es retórico, haya sido el detonador de una reforma electoral que procuró condiciones democráticas de competencia para los participantes en el juego político institucional, pero es lógico que el gobierno refuerce la democracia formal en respuesta a la guerrilla.

²² Juan Molinar Horcasitas, “Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos” en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas (comps.), trad. E. L. Suárez, *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 53.

Al respecto, Arturo Alvarado dice:

En lo político se llevaron a cabo finalmente las reformas constitucionales y al [Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales] impulsadas por los partidos en 1993, y aceleradas en sus cambios en 1994 por la rebelión en Chiapas así como por la urgencia y necesidad gubernamental de cumplir con una agenda creciente de demandas surgidas de los partidos, los nuevos grupos y organizaciones no gubernamentales, por [sic] gobiernos de otros países y por [sic] la ciudadanía en general.²³

La nueva y sorpresiva situación política interna hizo indispensable un compromiso público de los actores institucionales con la vía pacífica de la competencia por el poder. Por consiguiente, a iniciativa del secretario de Gobernación, se firmó un “Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia”; lo suscribieron el 27 de enero de 1994 ocho de los nueve partidos políticos con registro oficial, así como sus candidatos a la presidencia de la República.²⁴ El secretario de Gobernación firmó como “testigo de honor”.²⁵

Este Acuerdo fue el complemento institucional de la decisión del gobierno federal de emprender negociaciones con el grupo rebelde a doce días de iniciado el conflicto. Por consiguiente, las negociaciones políticas a las que alude Molinar

²³ “La jornada electoral de 1994; una larga y circular travesía” en Germán Pérez et al. (coords.), *La voz de los votos. Un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, FLACSO - Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 180.

²⁴ Véase Carpizo, art. cit., p. 15. El partido que se negó a firmar el Acuerdo fue el Popular Socialista, pues argumentó que se le había dado a conocer tan sólo dos horas antes. Sobre esto puede verse Gerardo Albarrán, “Carpizo maniobró y obtuvo la firma del PRD, PRI y PAN para el acuerdo político” en *Proceso*, núm. 900, 31 de enero de 1994, p. 46.

²⁵ Carpizo, art. cit., p. 15.

fueron dobles: por un lado, hubo unas que encabezó un representante del presidente con la dirigencia del EZLN para obtener un acuerdo para la paz, y, por otro, prosiguieron las encaminadas a reformar varias disposiciones constitucionales y legales, para dar nueva fisonomía al proceso electoral en curso. Ambos procesos no eran sólo coincidentes, también se complementaban.

Con base en el Acuerdo se elaboró una agenda de trabajo más específica, que incluyó el tema de los observadores electorales internacionales –desde entonces identificados como “visitantes extranjeros”– entre los que habrían de discutir el gobierno federal y los partidos políticos. El entonces secretario de Gobernación, Jorge Carpizo Mcgregor, firmó, junto con los tres partidos políticos mayores, la nueva agenda el 8 de marzo de 1994, cuyo punto décimo aludía al tema en cuestión. Otros temas de importancia fueron la discusión sobre la estructura del Consejo General del IFE; la equidad en el acceso a los medios masivos de comunicación; la no utilización de fondos y programas públicos a favor de partido o candidato alguno, entre otros.²⁶

El también ex Procurador General de la República afirma que la práctica de la observación electoral se había desarrollado en México desde 1989.²⁷ En esto coincide con el periodista René Delgado, quien en un ensayo pionero sobre la materia dice que este tipo de ejercicios comenzó efectivamente en ese año e identifica como su causa el debate por los resultados de las polémicas elecciones de

²⁶ Carpizo, art. cit., p. 19.

²⁷ *Ibid.*, p. 27.

1988. Más adelante, apunta que hubo observadores nacionales en Michoacán y Baja California en 1989; en el Estado de México y en Guerrero en 1990; en Morelos, Nuevo León, Guanajuato, San Luis Potosí y Tabasco en 1991, así como en las elecciones federales de ese año.

Empero, únicamente en el caso de Morelos (17 de marzo de 1991) se registró la presencia de observadores extranjeros. Esa vez, a invitación del PRD, cuatro miembros del Partido Nueva Democracia de Canadá observaron la jornada electoral.²⁸ A pesar del escaso número de integrantes de la misión, la mala organización de la visita y la baja participación de la ciudadanía en los comicios —que frustró las esperanzas de anfitriones e invitados—, la visita importa porque fue el primer ejercicio de observación electoral internacional en nuestro país.²⁹ Ilustrativo del ejercicio es el informe elaborado por la delegación, de escasa media cuartilla, que relata algunas irregularidades menores junto con presuntos actos arbitrarios de la policía de Morelos (no confirmados) contra los votantes.³⁰

Por otra parte, en ese mismo año hubo un antecedente de colaboración entre un grupo nacional y uno internacional orientado a adiestrar observadores y organizar un conteo rápido. Se trata de la ayuda que el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales de Estados Unidos otorgó al Consejo para la Democracia de la Ciudad de México, organismo informal que integraba a

²⁸ René Delgado, “Observando a los observadores” en Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (coords.), *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades - Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 119.

²⁹ *Ibid.*, p. 120.

³⁰ Véase “Informe de los observadores canadienses” en *Coyuntura*, núm. 14, mayo de 1991, p. 28.

personas de varios partidos y otras sin militancia política definida; empero, no hubo presencia física de observadores de ese instituto.³¹

La posición oficial era entonces —y lo fue hasta 1994— de rechazo a la presencia de observadores internacionales. El presidente Carlos Salinas opinaba en febrero de 1991:

Yo he afirmado y reitero que la organización, calificación y conducción del proceso electoral les corresponde exclusivamente a los mexicanos. [...], en materia electoral, reitero, organización, conducción y sanción de nuestros procesos permanecerán de manera exclusiva en manos de los mexicanos. País que deja la organización y sanción de sus procesos políticos internos a fuerzas externas, está cediendo su soberanía.³²

Otro ejemplo de la posición del gobierno de Salinas fue su rechazo contra la sugerencia que emitió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), tras una denuncia del PAN, a

³¹ National Democratic Institute for International Affairs, “1992: A Year in Review”, Washington, 1992, p. 16, citado en Carolina Gómez Vinales y Jeffrey A. Weldon, “Los visitantes internacionales en el proceso electoral federal” en Germán Pérez *et al.*, *La voz de los... op. cit.*, p. 161.

³² Entrevista con Miguel Ángel Granados Chapa, *Mira*, núm. 52, 13 de febrero de 1991, citada en Delgado, art. cit., p. 131. Sobre el rechazo temprano de Salinas a la supervisión de elecciones (y a relajar los controles de lo político a diferencia de lo económico), dice Bernardo Mabire: “Es muy significativo [...] que el viejo celo nacionalista (aparejado a la antigua concepción de soberanía como defensa frente a peligros externos) resurja precisamente cuando Salinas condena a grupos mexicanos de oposición dispuestos a recurrir a entidades extranjeras para que califiquen las elecciones en México (lo cual pone en evidencia, a fines de 1991, el temor del Estado a perder sus controles políticos).” (“El fantasma de la antigua ideología...” art. cit., p. 569). En ese mismo año, en su informe de gobierno, el presidente Salinas afirmó: “Para nosotros la defensa de la soberanía y del Estado nacional no es algo anacrónico, sino un principio toral de sobrevivencia. Reconocemos la necesidad de contar con organismos multilaterales, [...] pero no podemos aceptar que se pretenda dárseles [*sic*] facultades para intervenir en los asunto internos de otras naciones. Hoy los actos políticos internos son observados y comentados desde el exterior. Pero el día en que México entregue decisiones políticas internas a ámbitos externos, habrá puesto en entredicho su soberanía”. (Carlos Salinas de Gortari, “Tercer informe de gobierno”, 1º de noviembre de 1991, citado en Mabire, *loc. cit.*).

principios de 1991, en la que se criticó la legislación electoral de Nuevo León por no cumplir con la protección efectiva del ejercicio de los derechos políticos.³³ Tras la resolución, Salinas decidió sustituir al entonces representante del gobierno mexicano ante la OEA por un especialista del PRI en asuntos electorales, Santiago Oñate, quien declaró: “el gobierno mexicano considera como un asunto de soberanía nacional la realización y vigilancia de sus procesos electorales y es contrario a la participación de observadores extranjeros”.³⁴

Así, la posición oficial mexicana hasta los primeros meses de 1994 fue de “desconfianza” ante la práctica de la observación electoral (nacional o internacional) y de rechazo público a la presencia de observadores foráneos. Como en otros aspectos de su vida política, en lo referente a la presencia de extranjeros interesados por las elecciones en México, se hizo presente un rasgo más del “fantasma de la antigua ideología” que ha identificado Bernardo Mabire en el sexenio de Salinas de Gortari. Con todo, además de los observadores canadienses invitados por el PRD, un grupo de observación ya había estado presente en comicios mexicanos³⁵ y, además, del 6 al 11 de septiembre de 1993, funcionarios de los tres partidos políticos principales, del gobierno y del IFE se reunieron con una delegación del Centro Carter de la Universidad de Emory. El propósito era evaluar la reforma electoral de 1993. Robert Pastor, integrante de la delegación, escribió

³³ Delgado, art. cit., p. 131. Esta denuncia tuvo como antecedente otra que presentó el mismo partido por las irregularidades en los comicios de Chihuahua en 1986. Véase Carlos Alba, “Controversias sobre el efecto...” art. cit., p. 165.

³⁴ *La Jornada*, 29 de marzo de 1991, citado en Delgado, art. cit., p. 131.

³⁵ Véase *infra*.

hay algunos en México que se oponen fuertemente a la observación de su proceso electoral. Por lo tanto, fue profundamente satisfactorio para nosotros que todos en México dieran la bienvenida a nuestra delegación. El gobierno y los partidos políticos más importantes fueron generosos con su tiempo y en proveernos información durante y después de la visita.³⁶

Por consiguiente, en el discurso se siguió rechazando la práctica, pero en la realidad se empezó a seguir otra línea de acción. Estos antecedentes se discutirán más adelante por su importancia para la aceptación oficial, meses después, de la presencia de observadores. Además, ambos hechos prueban el interés renovado por el proceso político mexicano que trajo su internacionalización y sugieren también que la hostilidad “discursiva” del gobierno mexicano tenía cada vez más dificultades para impedir la presencia de observadores extranjeros.

El PRI aceptó formalmente la presencia de estos últimos en marzo de 1994; en esto es probable que influyera el cambio de posición del candidato del partido oficial. A principios de ese mes, Colosio pronunció un discurso en el monumento a la Revolución de la ciudad de México en el que aceptaba la presencia de observadores electorales internacionales.³⁷

Por su parte, el PAN tuvo una posición más cercana a la aceptación, aunque no hubo declaraciones concretas de sus dirigentes sobre el tema. No obstante, el PAN participó en misiones de observación en El Salvador en 1982 y en Panamá en

³⁶ The Carter Center of Emory University, *Electoral Reform in Mexico*, Atlanta, The Council of Freely Elected Heads of Government - The Carter Center, 1993, p. 6.

³⁷ Véase el capítulo II, nota 60.

1989.³⁸ El PRD fue el único de los tres partidos principales que se pronunció claramente a favor de los observadores extranjeros. Eso explica la presencia de invitados de los perredistas en los comicios de Morelos. Sin embargo, este partido no invitó a observadores extranjeros de manera sistemática más que en el caso de Morelos.³⁹ Ambas actitudes llaman la atención, pues llevan a pensar que la decisión final del gobierno mexicano de aceptar observadores estuvo más asociada a buscar la legitimidad externa del proceso que la interna. La falta de entendimientos entre el gobierno de Salinas y el perredismo, la posición ambigua del PAN sobre el tema y la disciplina presidencial a la que estaba sujeto el prísmo permiten afirmar que, en materia electoral, la atención de Salinas estaba puesta más en el ámbito internacional que en el interno.

Así pues, la existencia de observadores nacionales (en el caso mexicano, un requisito lógico para considerar siquiera la presencia de los internacionales) se normó en la reforma de 1993, aunque la reglamentación era excesiva y en realidad inhibía la práctica más que favorecerla.⁴⁰ Una explicación de por qué, por un lado, se cooperaba con las solicitudes internacionales de información sobre los comicios mientras que, por otro, se restringía la participación de observadores electorales nacionales, reside en el cálculo gubernamental sobre la posibilidad de que los grupos de observadores nacionales fueran en realidad grupos con simpatías

³⁸ Delgado, art. cit., p. 132.

³⁹ *Ibid.*, pp. 134 s. Véase, para determinar la posición perredista, Ricardo Valero, "Observadores internacionales: por qué y cómo" en *Coyuntura*, núm. 14, mayo de 1991, pp. 26 - 29. (La revista es una publicación del Comité Ejecutivo Nacional del PRD).

⁴⁰ Carpizo, art. cit., p. 27.

partidarias e intereses políticos propios. Tampoco los observadores extranjeros garantizan neutralidad, pero al menos era más sencillo controlar su participación en asuntos políticos internos.

Uno de los acuerdos entre los partidos y el gobierno federal para la reforma de 1994 fue simplificar la regulación respectiva y ampliar las facultades de los observadores nacionales. Así, por ejemplo, “mientras [que] en 1993 la observación se circunscribía a la jornada electoral, en 1994 se amplió a todo el proceso electoral”;⁴¹ entre el 1° de abril y el 30 de julio de ese año, la acreditación se podría solicitar a título personal o mediante la agrupación de observadores a la que se perteneciera; se permitió que las organizaciones de observadores impartieran, con la supervisión del IFE, los cursos que preveía la ley como indispensables para otorgar las acreditaciones, y se estableció que los observadores podían estar presentes en cualquier lugar de la República, sin importar el sitio de acreditación, entre otras disposiciones.⁴²

Por lo que respecta a los “visitantes extranjeros”, fueron la figura jurídica que el gobierno federal y los partidos acordaron incluir en la legislación electoral para atender tanto las solicitudes de visitas de grupos y personalidades extranjeras como la petición de grupos ciudadanos y partidos políticos de invitarlos.⁴³ Se optó

⁴¹ *Loc. cit.*

⁴² *Ibid.*, pp. 27 ss. Véase también IFE, *Guía temática del participante en el curso para observadores electorales*, México, IFE, 1994, pp. 77 - 79, y “Acuerdo del consejo general del Instituto Federal Electoral por el cual se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores durante la jornada electoral federal de 1994” en la página de Internet del instituto: www.ife.org.mx

⁴³ Carpizo, art. cit., p. 29.

por este término porque una interpretación estricta del segundo párrafo del artículo 33 constitucional hacía imposible la participación de “observadores”.⁴⁴

Desde 1993 diversos grupos y personalidades del extranjero habían manifestado, por diversos medios, su interés en presenciar los comicios mexicanos; de igual forma, varias organizaciones mexicanas habían expresado interés en invitar a grupos de extranjeros, principalmente de promoción y defensa de los derechos humanos, a venir a México con motivo de las elecciones federales de 1994.⁴⁵

Por consiguiente, los negociadores de la reforma acordaron una fórmula para dar sustento jurídico a la presencia de los observadores. Desde luego, este ejercicio no estuvo exento de polémicas y desacuerdos, pues, como se refirió antes, el discurso nacionalista del partido oficial y de algunos otros actores políticos interpretaba la presencia de observadores como una intromisión indebida en los asuntos internos del país.⁴⁶ Empero, la fórmula que se adoptó “consistió en facultar al Consejo General del IFE, para que, con motivo de los procesos electorales, expidiera una convocatoria pública invitando a personas y organismos del extranjero a presenciar los comicios mexicanos [en] calidad de ‘visitantes extranjeros’”.⁴⁷

⁴⁴ El párrafo segundo del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice, a la letra: “Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

⁴⁵ Carpizo, art. cit., p. 29.

⁴⁶ Esta posición “nacionalista” era más bien un recurso retórico con el que se ocultaba el temor de que el sistema electoral del país recibiera críticas de los visitantes. Véase Delgado, art. cit., pp. 129 - 132, donde cita a funcionarios gubernamentales.

⁴⁷ Carpizo art. cit., p. 30. Véase también el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, IFE, 1994, artículo 82, párrafo segundo.

El director general del IFE se encargó de redactar la propuesta, y es posible que el Instituto estuviera interesado en que se aprobara, a manera de legitimar su propio desempeño. Por acuerdo del Consejo General de este organismo, se acordó que la autoridad electoral no invitaría directamente a grupos ni a personalidades extranjeras, pero se dejó abierta la posibilidad de que partidos políticos y agrupaciones de observadores electorales realizaran las invitaciones que considerasen pertinentes.⁴⁸ Lo que hizo entonces el IFE fue emitir un acuerdo, por medio del cual se normó la presencia de los “visitantes” para fines de observación electoral y se sentaron las bases para las invitaciones de partidos y organizaciones nacionales en los términos siguientes.

En el artículo primero del acuerdo, se definió al visitante extranjero como “toda persona física o moral extranjera, interesada en conocer las elecciones federales y que haya sido acreditada para tal efecto por el consejo general del Instituto Federal Electoral”.⁴⁹ La convocatoria del acuerdo estaba dirigida a:

- a) representantes de organizaciones internacionales; b) representantes de organizaciones continentales o regionales; c) representantes de órganos legislativos de otros países; d) representantes de organismos depositarios de la autoridad electoral de otros países; e) representantes de organismos especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral; f) representantes de instituciones o asociaciones privadas o no gubernamentales que realicen actividades en el ámbito político electoral o en la defensa de los derechos humanos; g)**

⁴⁸ Véase “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 *Diario Oficial de la Federación*, 8 de julio de 1994, artículo 2, párrafos 2 y 3.

⁴⁹ *Ibid.*, artículo 1.

personalidades extranjeras que gocen de reconocimiento y prestigio por su contribución a la paz y cooperación internacional relacionadas con actividades político - electorales y en [sic] la defensa de los derechos humanos.⁵⁰

Se previeron algunos requisitos mínimos para asegurar, en la medida de lo posible, el profesionalismo de los observadores: 1) gozar de reconocida integridad, imparcialidad y prestigio en actividades relacionadas con el ámbito político - electoral o en la defensa de los derechos humanos; 2) no perseguir fines de lucro y 3) acreditar plenamente la personalidad que ostenten los invitados cuando representen a alguna organización o entidad. El Consejo General del IFE recibiría las solicitudes y decidiría en última instancia sobre las acreditaciones.⁵¹ De esta manera, la burocracia del IFE mantenía el control del proceso y podía, incluso, servirse de él como fuente de legitimidad. Éste y el cálculo político del presidente Salinas son dos de los factores internos determinantes para explicar la presencia de observadores.

En el capítulo siguiente argumentaré más que esa presencia obedeció tanto a factores internos como externos y que los segundos aumentaron su peso relativo en la toma de decisiones, en virtud de la internacionalización del proceso político mexicano.

⁵⁰ *Ibid.*, artículo 2, primer párrafo. Conviene tener en cuenta el carácter subjetivo del inciso g), pues sería el IFE el que determinaría quienes eran personalidades de esta naturaleza. Es posible suponer, incluso, que el redactor estuviera pensando en “personalidades” con nombre y apellido, como James Carter.

⁵¹ *Ibid.*, artículos 3 y 4.

CAPÍTULO IV

LOS OBSERVADORES INTERNACIONALES EN MÉXICO

Algunos años traen un número importante de acontecimientos, cuya naturaleza marca la historia de los países e influye en su futuro. Pienso que es el caso de 1994 para México.¹ Fue un año de convulsión, violencia política e incertidumbre; al mismo tiempo, paradójicamente, tuvieron lugar manifestaciones extremas del inmenso poder del presidente sobre el sistema político en conjunto² y avances en lo que sería un nuevo régimen electoral.

En ese año tuvo lugar la negociación de la reforma que permitió la presencia de “visitantes extranjeros” en nuestro país entre el gobierno y los partidos políticos. Como consecuencia de la aparición del EZLN, se hizo evidente la necesidad de reforzar el compromiso de las fuerzas políticas agrupadas en los partidos nacionales con los cauces institucionales. A partir del acuerdo sobre la importancia de la legitimidad de las elecciones, fue posible negociar la reforma, gracias al consenso entre los tres partidos políticos mayoritarios y la participación de los demás.

¹ De 1994 puede decirse lo mismo que Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín apuntaron para 1915: “Hay años intensos, de peculiar concentración histórica, años en que todo parece resumirse, como si en ellos se anudaran los hilos de una sociedad y pudiera mirarse sin estorbos todo el tejido, el derecho y el revés, lo oculto y lo visible, el pulso ágil y la sedimentación imperceptible. 1915 es uno de esos años, cifra que como en un haz concentra los rasgos del México que se aleja y los atisbos del que empieza a nacer”. (*A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 5ª ed., 1991, p. 64).

² Por ejemplo, la designación de dos candidatos del PRI a la presidencia de la República.

Este capítulo está dividido en dos secciones. En la primera caracterizo a los grupos de observadores extranjeros, hago un breve análisis de su naturaleza y resumo los reportes que presentaron sobre la elección. La última parte es un balance, en el que describo lo que, a mi juicio, obtuvieron el gobierno y la sociedad mexicana del experimento de observación internacional.

I. LOS GRUPOS DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

En principio, se acreditaron ante las autoridades mexicanas cerca de 950 personas con carácter de visitantes extranjeros,³ pero estuvieron presentes sólo 775 el día de la elección,⁴ de los cuales 661 se concentraron en la ciudad de México (85 por ciento), y los demás realizaron su labor básicamente en Ciudad Juárez, Guadalajara, Monterrey, Tijuana y Tuxtla Gutiérrez. Cabe señalar que la concentración de visitantes en zonas urbanas se debe al alto número de votantes en ellas; desde luego, esto implicó descuidar la observación de casillas rurales.

Pero, antes de describir a los grupos que estuvieron en México el día de la elección, conviene señalar que la “observación” del proceso empezó desde antes. Destacan dos casos: los análisis sobre elecciones locales y la reforma política de 1993 en nuestro país, que hicieron el Centro Carter de la Universidad de Emory y

³ Carpizo, art. cit., p. 30; Jorge Alcocer, “1994: diálogo y reforma. Un testimonio” en su libro *Elecciones... op. cit.*, p. 224.

⁴ Ricardo Pozas Horcasitas refiere que hubo 777. (*Agrupaciones nacionales y extranjeras de observación electoral. Elecciones federales del 21 de agosto de 1994*, México, IFE, 1994, citado en Rodrigo Morales, “Observadores electorales, una evaluación” en J. Alcocer (coord.), *Elecciones... op. cit.*, vol. II., p. 150). Sobre la disparidad en las cifras, véase *infra*, nota 32.

el Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente,⁵ y la doble labor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que emitió un dictamen técnico sobre el sistema electoral mexicano y brindó capacitación y financiamiento a grupos de observadores mexicanos. Ambos ejercicios son parte del escrutinio del proceso político en México por parte de congresistas, medios y organizaciones cívicas estadounidenses que tuvo lugar a partir de la negociación del TLCAN.

Conviene mencionar también a la organización nacional de observadores electorales más importante en 1994, Alianza Cívica, pues el esfuerzo de observación se apoyó en la articulación entre organizaciones nacionales e internacionales. Aquélla incorporó las siguientes organizaciones no gubernamentales: la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), la Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, la Fundación Arturo Rosenblueth, el Consejo para la Democracia (CD), el Acuerdo Nacional para la Democracia (ACUDE), el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD) y el Instituto Superior de Cultura Democrática (ISCD). Dice Sergio Aguayo:

Cada una de las organizaciones que formaron la Alianza Cívica llegaron con sus contrapartes en otros países. El Consejo por la Democracia y el Instituto Superior de Cultura Democrática [...] ya tenía[n] financiamiento del Instituto Nacional Republicano y de la Fundación Nacional para la Democracia (NED). La Fundación Rosenblueth tenía los ingresos de una empresa altamente especializada. La Academia Mexicana de Derechos Humanos tenía recursos de la Fundación

⁵ Véase *supra*, capítulo III.

MacArthur, *Inter Pares* de Canadá y la Consejería en Proyectos y Servicios con sede en Costa Rica.⁶

A continuación describo los grupos de observadores electorales internacionales más importantes que estuvieron presentes en 1994.

El Centro Carter

El Centro Carter es un organismo sin fines de lucro en la ciudad de Atlanta, Estados Unidos, asociado a la Universidad de Emory, dirigido por el ex presidente estadounidense James Carter. Un grupo de académicos de Emory y otras universidades dirigen los programas del Centro, encaminados esencialmente a defender los derechos humanos y la democracia.⁷ La mayor parte de sus recursos proviene de corporaciones privadas de Estados Unidos, a los que se suman algunos fondos gubernamentales.

No es descabellado suponer que el Centro esté ideológicamente vinculado con las posiciones del ex presidente demócrata. Cabe recordar que Carter nació en Plains, Georgia, en el sur de Estados Unidos, en el seno de una familia apegada al conservadurismo bautista. Sus creencias religiosas han estado presentes durante su carrera política: cuando fue presidente buscó dar un tinte moral a muchas de sus

⁶ Sergio Aguayo Quezada, "El Financiamiento extranjero y la transición democrática mexicana: el caso de Alianza Cívica", conferencia del 30 de agosto de 2001, disponible en Internet en www.laneta.apc.org/alianza/materiales/sergio_aguayo.htm.

⁷ Página de internet del Centro: www.cartercenter.org.

decisiones de política exterior; ese credo sigue guiando su acción en el Centro que lleva su nombre.⁸

El Centro Carter realiza programas conjuntos con el Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Librementemente, que es un grupo informal de presidentes y ex presidentes latinoamericanos en pro de la democracia y la solución pacífica de conflictos en la región.⁹ Una integrante del Centro Carter y de la delegación que visitó México en noviembre de 1993, Jennifer McCoy, dice que el Centro “supervisó” el proceso electoral mexicano mediante una serie de misiones y publicó documentos en los que se evalúan las reformas legales y la preparación de los comicios. Dice también que “el gobierno mexicano tomó con seriedad los reportes y continuó el proceso de reforma electoral con miras a la elección”.¹⁰ Empero, el hecho de que el gobierno mexicano haya tomado con “seriedad” los reportes de la misión no quiere decir que la agenda de la reforma se haya formado por presiones del exterior; los objetivos de los actores internos (básicamente, el gobierno y los dos partidos de oposición más importantes) influyeron para estructurar la reforma. Lo que sí quiere decir es que el gobierno y el partido oficial tenían que considerar los efectos —en Estados Unidos y su opinión pública— de

⁸ Entrevista con Sergio Aguayo Quezada, 26 de febrero de 2003.

⁹ El Consejo se fundó en noviembre de 1986 en el seno del Programa para Latinoamérica y el Caribe del Centro Carter, durante una conferencia denominada “Reforzando la democracia en América”, en la que se reunieron académicos dedicados al tema de la democratización y doce presidentes y ex presidentes de la región. Véase The Carter Center of Emory University, *Electoral Reform... op. cit.*, p. 9.

¹⁰ McCoy, art. cit., p. 73. Quizá sea exagerada la expresión de la autora, cuando dice que la labor del Centro fue de “supervisión”; se trató más bien de una serie de viajes de análisis. Los textos aludidos son el ya citado *Electoral Reform in Mexico* y *Elections in Mexico. Third Report*, Atlanta, The Council of Freely Elected Heads of Government - The Carter Center, 1994.

negarse a recibir lo que en otro momento se habría considerado una misión intervencionista.

Un año antes, en la primera mitad de 1992, el Centro Carter organizó programas para “monitorear” los comicios en Chihuahua y Michoacán y seminarios sobre los lineamientos generales de la observación internacional, ambas actividades a invitación de ocho grupos mexicanos de observación electoral.¹¹ Éste es el antecedente más importante de presencia de observadores electorales extranjeros. Robert Pastor (académico renombrado y secretario ejecutivo del Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente) se reunió con representantes del PRI, PAN y PRD y con funcionarios del gobierno federal. “Todos animaron al Consejo a enviar una delegación, pero, oficialmente, el gobierno prefirió no tomar posición y le dijo al Dr. Pastor, en forma deliberadamente ambigua, que ‘nosotros no apoyamos ni objetamos que el Consejo envíe una misión’”.¹² Valga destacar que la delegación que vino a México decidió no comentar sobre las elecciones en sí mismas –argumentó falta de tiempo, pero pudo tratarse de un acuerdo con el

¹¹ Gómez y Weldon, art. cit., p. 161 y The Carter Center, *Electoral Reform...*, op. cit., p. 9. Sergio Aguayo afirma que en ese año la ONG mexicana Consejo para la Democracia recibió un donativo de la Fundación Nacional para la Democracia (NED). “El NED es una organización no gubernamental sin fines de lucro fundada en 1984 y con sede en Washington. Recibe fondos privados y públicos. Estos últimos los aprueba el Congreso de Estados Unidos. Con esos recursos respalda iniciativas a favor de la democracia y los derechos humanos que recibe de todo el mundo”. Dentro de su consejo directivo hay algunos congresistas. Aguayo, “El financiamiento...” art. cit., s. p. (en Internet). Véase *supra*, p. 72. Es posible que el dinero del NED se haya canalizado a través del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales.

¹² The Carter Center, *Electoral Reform...*, Loc. cit.

gobierno mexicano— ni sobre la información electoral requerida para analizar con sustento los resultados.¹³

A finales de 1992, el Centro Carter y el Consejo invitaron a los líderes de los grupos de observadores electorales mexicanos (en particular a algunos que serían después parte de Alianza Cívica, como la Academia Mexicana de Derechos Humanos) y de los partidos políticos mayoritarios a observar las elecciones presidenciales en Estados Unidos. El PAN, el PRD y tres organizaciones de observadores aceptaron la invitación. El representante del PRI no acudió, según dijo, porque las elecciones en Estados Unidos coincidían con el cuarto informe presidencial de Salinas, y prefirió cumplir con ese compromiso interno,¹⁴ lo cual fue, presumiblemente, un pretexto para no asistir. Pastor viajó a México en febrero y mayo de 1993 y se reunió con el presidente Salinas y otros “líderes políticos para discutir tanto el TLCAN como el estado de la reforma electoral”.¹⁵

Además, en mayo de ese año, Cuauhtémoc Cárdenas, candidato presidencial del PRD, visitó el Centro Carter y se entrevistó con el ex presidente y con Pastor. Un último antecedente de participación (aunque indirecta) de un grupo de observación extranjero fue la ayuda que el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales de Estados Unidos proporcionó a organizaciones cívicas de Mérida, Yucatán, en noviembre de 1993 “para que pudieran llevar a cabo la

¹³ *Ibid.*, p. 10.

¹⁴ *Ibid.*, p. 11.

¹⁵ Gómez y Weldon, art. cit., p. 162.

observación y un conteo rápido en las elecciones para gobernador y presidentes municipales”.¹⁶

En el informe del 1° de agosto de 1994, los observadores del Centro Carter dicen que “la credibilidad del proceso electoral es el tema central para las elecciones”.¹⁷ Este documento describe todos los puntos importantes relacionados con la reforma electoral: la autonomía del IFE, el registro electoral (toma en cuenta las críticas del PRD al respecto), el sesgo de los medios de comunicación a favor del partido oficial, los gastos de campaña, los procedimientos electorales y la presencia de observadores. Sobre este último punto, en su informe el Centro Carter lamenta la invitación tardía del gobierno mexicano a los observadores internacionales, que les impidió enviar una misión de gran envergadura, como las que hubo en otras elecciones. Empero, el Centro declaró que acudiría en coordinación con otros grupos de observadores —y así lo hizo.¹⁸

Para los propósitos de este texto, cabe destacar lo que dice el informe del Centro Carter sobre las posiciones de los partidos:

El PRI y el PRD están entusiasmados con la presencia de los visitantes extranjeros. El PRI espera que [su] presencia [...] provea credibilidad al proceso electoral y sus resultados. El PRD cree que [su] presencia desalentará el fraude electoral y elevará

¹⁶ *Loc. cit.*

¹⁷ The Council of Freely Elected Heads of Government, *Elections in Mexico. Third Report, op. cit.*, p.8. Según una hipótesis del documento, la credibilidad del proceso no era constante, sino que aumentaba o disminuía en función de los acontecimientos políticos. Los autores del informe subrayan que ciertas acciones (las auditorías al padrón electoral, por ejemplo) podían aumentar la confianza del elector mexicano. *Ibid.*, pp. 8 s. En esta lógica, invitar a los observadores (visitantes) extranjeros sirvió para elevar la credibilidad de los comicios.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 4 s.

la participación de los votantes. El PAN ha adoptado una actitud de bienvenida hacia los visitantes extranjeros con experiencia en la observación por las mismas razones que el PRD. [...] Los tres partidos más importantes han emitido invitaciones a individuos extranjeros, incluyendo a algunos miembros del Consejo [de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente] y su personal.¹⁹

El cambio en la posición oficial sobre los observadores se hizo evidente en dos ocasiones. La primera –y más importante– fue cuando el gobierno aceptó incluir el tema en la agenda de la reforma, y la segunda en el discurso del candidato del PRI a la presidencia de la República con motivo del LXV aniversario del PRI, donde solicitó la presencia de observadores nacionales y extranjeros.²⁰ Tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio, a finales de marzo de 1994, las negociaciones de la reforma se suspendieron temporalmente, pero al reanudarse, culminaron pronto en acuerdos; el conjunto de las modificaciones constitucionales y legales se publicó el 18 de mayo de 1994.²¹ Una semana antes, el 11 de mayo,

el secretario de Gobernación solicitó al secretario general de la [ONU] el envío de un grupo de expertos para emitir un informe técnico sobre el desarrollo y organización del sistema electoral mexicano. Asimismo, se solicitó asistencia técnica para apoyar a los grupos cívicos de observación nacional que así lo requirieran con el fin de ‘asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad’.²²

¹⁹ *Ibid.*, p. 32. Tanto el PRI como los otros dos partidos políticos vieron cumplidas sus aspiraciones de alguna manera.

²⁰ Gómez y Weldon, *art. cit.*, p. 164.

²¹ *Loc. cit.* Véase también Alcocer, “1994 : Diálogo y reforma...”, *art. cit.*, pp. 201 - 206.

²² Gómez y Weldon, *art. cit.*, p. 165.

La labor de la ONU

Los trabajos de la ONU en nuestro país estuvieron encaminados a dos fines: proporcionar ayuda financiera y técnica a los grupos de observadores nacionales y redactar un informe sobre el sistema electoral mexicano. Para lo primero se constituyó un fideicomiso, mediante el cual las organizaciones mexicanas recibieron recursos de la ONU.²³ Naciones Unidas puso requisitos a los grupos que quisiera beneficiarse de su ayuda, tales como

reunir condiciones esenciales de imparcialidad, pluralismo, profesionalismo y transparencia; privar en ellos el espíritu de búsqueda de corrección de los problemas detectados, cuando ello fuera posible, antes de proceder a la formulación de denuncias. Se esperaba de las agrupaciones un alto grado de profesionalismo, en cuatro aspectos de particular importancia: a) Las actividades de observación debían cubrir el proceso electoral en su integridad y no limitarse a la jornada electoral; b) Las agrupaciones deberían cubrir adecuadamente todo el territorio nacional [...], c) La objetividad debería prevalecer en la recolección e interpretación de datos [...], y d) El observador no debería limitarse a señalar los errores de la autoridad electoral, sino también sus aciertos y la corrección de irregularidades.²⁴

La misión técnica de Naciones Unidas que evaluó la calidad del sistema electoral mexicano se formó con un experto español, tres colombianos y un chileno. Se constituyó el 28 de junio (su labor terminaría el 9 de julio) y dividió su trabajo

²³ Se desprende del texto de Acosta y Castañeda que las organizaciones agrupadas en Alianza Cívica recibieron apoyo económico y técnico de la ONU (*op. cit.*, p. x); empero, la ONU apoyó financiera y técnicamente a otras quince organizaciones. Véase Carpizo, art. cit., p. 29, e IFE, *Memoria del proceso electoral federal 1994*, México, IFE, 1995, p. 265.

²⁴ IFE, *Memoria del proceso electoral... op. cit.*, p. 263.

en tres etapas: la primera consistió en el estudio de la legislación electoral mexicana; la segunda en reuniones de trabajo con los partidos políticos, con organizaciones no gubernamentales “y otros sectores relevantes”, y la tercera en la redacción del informe.²⁵

El documento de la misión habla de todos los aspectos del sistema electoral, pero, quizá por ser los temas más polémicos de aquellos comicios, trata con más detalle el registro electoral y el padrón.²⁶ El informe destaca lo que el gobierno mexicano esperaba del ejercicio: en la última parte, los autores afirman que “la estructura del sistema electoral está en condiciones de posibilitar la realización de elecciones libres y justas”, aunque condiciona esta posibilidad a que todos los actores (partidos, ciudadanía y autoridad) se desempeñen responsablemente.²⁷

Este ejercicio de la ONU en nuestro país no tuvo la magnitud de sus labores de organización electoral en Nicaragua, Namibia o Camboya.²⁸ En los últimos dos

²⁵ Misión técnica de la ONU, *Análisis del sistema electoral mexicano*, México, IFE, 1994, pp. 1 ss.

²⁶ *Ibid.*, pp. 8 - 24. Pese a una breve mención de los observadores nacionales (p. 6), no se alude en ninguna parte del documento a los visitantes extranjeros.

²⁷ *Ibid.*, pp. 49 s. Conviene aclarar que, no obstante la afirmación de Acosta y Castañeda (*op. cit.*, p. x), el director de la unidad de asistencia electoral del departamento de asuntos políticos de la Secretaría General de la ONU, Horacio Boneo, no encabezó la misión de la ONU, sino que junto con Nguyen Dong, funcionario de la Unidad de Asistencia Electoral, inició la coordinación de las actividades de la misión de la ONU con las autoridades mexicanas desde abril de 1994. Véase IFE, *Memoria del proceso... op. cit.*, pp. 262 s.

²⁸ El caso de Nicaragua ya se describió someramente. Para el caso de Namibia, que puede considerarse exitoso, véase Peter Manning, *The United Nations Plan for Elections in Namibia: envisaged in Security Council Resolution 425 (1978)*, [SouthScan Occasional Paper], London, 1989, y Cedric Thornberry, *The UNTAG Experience in Namibia –First Phase*, Johannesburg, The South African Institute of International Affairs, 1990. Para el de Camboya, que por sus enormes problemas puede considerarse un fracaso, véase Craig Etcheson, “The ‘Peace’ in Cambodia”, *Current history*, vol. 91, issue 569, diciembre 1992. Véase también Ricardo Pozas Horcasitas, *Anexo del informe sobre observadores electorales y visitantes extranjeros*, México, [s. e], 1994. En el anexo 3, que cita información de la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE, se subraya que la misión de la ONU, denominada ETONU - MEX, “no efectuará evaluaciones, calificaciones ni comentarios sobre el desarrollo del

casos, la ONU intervino porque su Consejo de Seguridad consideró que estaban en riesgo la paz y la estabilidad internacionales y la seguridad de la región. En México hubo un ejercicio totalmente distinto, pues implicó únicamente una evaluación del rigor técnico del sistema electoral, la asesoría a grupos de observación nacionales y la ayuda financiera.²⁹

Las labores y estudios de la ONU y del Centro Carter, hasta esta etapa, son los antecedentes indispensables de la presencia física de observadores no mexicanos el día de los comicios. De los 943 registrados, únicamente estuvieron en nuestro país 775.³⁰ Solicitaron su registro integrantes de 283 organizaciones, y 77 individuos lo hicieron a título personal. Los visitantes que efectivamente vinieron a México provenían de 34 países y representaban a 233 organizaciones (58 personas no pertenecían a ningún grupo). La mayor parte venían de Estados Unidos (67 por ciento), 7.6 por ciento de Canadá, 3.2 de Argentina y 2.5 de España; los hubo de dieciocho países de Latinoamérica y nueve europeos. La delegación más numerosa fue la de Global Exchange (ciento cinco representantes); el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés), el Instituto Internacional Republicano (IRI) y el Centro Carter enviaron una misión conjunta

proceso electoral y sus resultados. Ello será de la exclusiva responsabilidad de las ONGs mexicanas". (p. 2).

²⁹ En este sentido se pronunció el entonces Director General del IFE, Arturo Núñez (Acosta y Castañeda, *op. cit.*, p. ix), y por razones de conveniencia política para el gobierno, en la misma declaración Núñez negó que la intervención de la ONU tuviera que ver con un problema de credibilidad (esto es muy discutible).

³⁰ Existen discrepancias entre las cifras de algunos autores. Mientras que Carpizo y Alcocer refieren que se registraron 934, Gómez y Weldon afirman que lo hicieron 943. Estos últimos añaden que estuvieron efectivamente en nuestro país el día de la elección 775 (art. cit., p. 172), mientras que los primeros afirman que fueron 777. La información oficial da la razón a Gómez y Weldon. Véase IFE, *Memoria del proceso electoral...*, *op. cit.*, p. 278.

de ochenta individuos. La Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) mandó ocho representantes.³¹

Hubo representantes de parlamentos, de congresos nacionales y de algunas legislaturas locales de diversos países. Otros vinieron en representación de sus partidos políticos, principalmente de América Latina y Europa. Las organizaciones no gubernamentales pro-democracia y pro-derechos humanos enviaron representantes. También asistieron estudiantes y académicos que representaron a universidades, fundamentalmente de Estados Unidos.³²

Global Exchange

Ésta es una organización de defensa de los derechos humanos dedicada a “alentar la justicia ambiental [*sic*], política y social alrededor del mundo”. Entre sus objetivos está crear conciencia de esos temas en el público de Estados Unidos; buscar socios internacionales para sus propósitos; promover el respeto de los derechos definidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y favorecer que tanto el gobierno de Estados Unidos como instituciones privadas apoyen políticas en pro de la democracia y del desarrollo sustentable. Se fundó en 1988 con sede en San Francisco, California. Se desprende de su página de internet que es un organismo ideológicamente identificado con la izquierda. Entre sus

³¹ Gómez y Weldon, art. cit., p. 173.

³² *Loc. cit.* Entre otros, hubo miembros de las Universidades Johns Hopkins, Georgetown y Texas en Austin, del Instituto Empresarial Americano, de la Institución Brookings, del Consorcio para la Investigación sobre México, de la Red Mundial para la Investigación Política en México (PROFMEX, de Estados Unidos); de la Internacional Socialista del Reino Unido; del Fondo Nacional para la Democracia y del grupo de invitados de Alianza Cívica. La información sobre estos últimos no está desagregada. Acosta y Castañeda, *op. cit.*, pp. 99 s.

programas destacan los dedicados a “monitorear” el respeto por los derechos humanos y las elecciones en áreas conflictivas y a “apoyar” movimientos prodemocráticos. También tiene programas sobre comercio justo y una campaña contra las políticas de los organismos financieros y comerciales internacionales, que consideran injustas.³³

A pesar de haber enviado el grupo más numeroso, el informe de esta organización sobre las elecciones es el más breve, el más crítico y el menos balanceado de todos, aunque tiene la virtud de incluir datos sobre observación en áreas rurales —cosa que no hicieron todos los grupos.³⁴ Algunos de sus delegados presenciaron comicios limpios, pero la mayoría detectó algún tipo de irregularidad y algunos incluso reportaron indicios de fraude.³⁵ Empero, dice Global Exchange en sus conclusiones que “no pudimos establecer hasta dónde las irregularidades y la intimidación afectaron los resultados”, por lo que concluye que “corresponde al pueblo de México juzgar la credibilidad del proceso electoral”, conclusión que deja mucho que desear en un informe de observación de elecciones.³⁶ El informe de esta ONG parece por momentos más bien anecdótico e ideológicamente sesgado, pues sus autores no resistieron la tentación de confundir irregularidades con fraude.

³³ Página en internet de la organización: www.globalexchange.org

³⁴ Medea Benjamin, dirigente de la organización, afirmó el día de los comicios: “encontramos muchos problemas sobre todo en las áreas rurales, pero el peor de todos fue la falta de boletas electorales en las casillas especiales”. *Reforma*, 22 de agosto de 1994, nota de María de Alva.

³⁵ “Informe de los observadores de Global Exchange” en *Coyuntura*, núms. 52 - 53, septiembre - octubre de 1994, p. 36.

³⁶ *Ibid.*, p. 37.

Además, la objetividad del documento disminuyó por la decisión de no referir ningún aspecto positivo en la preparación de la jornada electoral.

Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI)

El NDI es una organización sin fines de lucro, cuya función es fortalecer y extender la democracia en el orbe. Se basa en una red global de expertos voluntarios que proporcionan asistencia a líderes cívicos para fomentar valores, prácticas e instituciones democráticas.

El Instituto está vinculado en su origen con el Fondo Nacional para la Democracia (NED) que fundó el gobierno federal de Estados Unidos en 1984 para ayudar a organizaciones estadounidenses dedicadas a alentar la democracia en otras latitudes. El NDI nace como una organización afiliada al Partido Demócrata. Sus objetivos principales son coadyuvar a la constitución de instituciones democráticas en otros países, colaborar para este propósito con fuerzas locales y sobre todo “promover el establecimiento y crecimiento de un desarrollo democrático de manera congruente con los asuntos relativos al interés nacional de Estados Unidos y con los requerimientos específicos de los grupos democráticos que reciben ayuda”.³⁷

³⁷ Página de internet del NDI: www.ndi.org

Instituto Republicano Internacional (IRI)

El IRI, fundado en 1984, es producto de la presidencia de Ronald Reagan. Si bien se define como un organismo privado no partidista, el IRI es respecto al Partido Republicano lo que el NDI respecto al Demócrata. Las labores de ambos institutos son básicamente las mismas: conducir programas fuera de Estados Unidos a favor de la democracia, aunque en este caso se agregan a sus metas la promoción del libre mercado y del imperio de la ley. El IRI tiene contacto con treinta países. En opinión de los integrantes del Instituto, su labor ayuda a proporcionar estabilidad al mundo y, como consecuencia, a abrir mercados para las inversiones estadounidenses.

El IRI recibe fondos de particulares, de empresas y del gobierno de Estados Unidos, mediante el Fondo Nacional para la Democracia y la Agencia Federal para el Desarrollo Internacional (USAID). Para decidir en dónde llevar a cabo sus programas, el IRI responde a los intereses nacionales de Estados Unidos y evalúa las posibilidades de éxito.³⁸

El IRI y el NDI redactaron un informe conjunto sobre la elección, dividido en ocho secciones: resumen de la misión, objetivos, metodología, ambiente electoral, administración electoral, programa de actividades, hallazgos y recomendaciones. Una parte del grupo llegó con semanas de antelación a las elecciones, otra cuatro días antes, y se dividió en 25 equipos para observar las elecciones en varias ciudades; éstos llegaron a sus destinos con muy poca

³⁸ Página de internet del IRI: www.iri.org

anticipación (un día antes de los comicios). Se reunieron nuevamente en la Ciudad de México al día siguiente de la elección. Parte del equipo permaneció en México después del 21 de agosto para conocer los resultados oficiales.³⁹ Entre los “hallazgos” de estos institutos destacan que “la elección representa un significativo paso adelante para el proceso de democratización de México”. Sus integrantes estuvieron “muy [bien] impresionados” por la participación de la ciudadanía en los comicios,⁴⁰ la cobertura de los partidos políticos en las casillas electorales y el trabajo de grupos cívicos mexicanos. En su opinión, todas éstas son “expresiones tangibles del compromiso del pueblo mexicano con la democracia”. Además, el documento refiere los puntos principales de las reformas electorales recientes como elementos positivos para los comicios y destaca también la invitación del IFE a Naciones Unidas para “apoyar” el desarrollo de la elección.⁴¹

Empero, en el informe se enumeran algunos “problemas que causaron preocupación” a la delegación, entre ellos la violencia política en ese año; el uso de recursos del Estado para favorecer a los candidatos del partido oficial; la disparidad entre los recursos de los partidos; los informes del IFE y de la Academia Mexicana de Derechos Humanos sobre el comportamiento sesgado de los medios de comunicación a favor del partido del gobierno; la falta de boletas electorales en las casillas especiales (creadas para las personas en tránsito, pero utilizadas también por quienes no estaban incluidos en la lista nominal de su

³⁹ IRI/NDI International Delegation to the Mexican Elections, *Aid Final Report*, 1994, [mimeo.], p. 3.

⁴⁰ La participación electoral en 1994 fue superior a 78 por ciento de los ciudadanos registrados. José Antonio Crespo, “Perspectiva histórica del abstencionismo”, en *El Universal*, 28 de julio de 2003.

⁴¹ *Ibid.*, p. 5.

casilla). El informe menciona que el equipo de observadores tuvo noticia, el día de la elección, de “irregularidades menores y casos aislados de intimidación de votantes”, así como de comportamiento partidista de algunos funcionarios electorales. Por último, el informe dice que la oficina del fiscal especial para delitos electorales se instaló tardíamente, y su desempeño distó de ser eficiente.⁴²

Sin embargo, al final de esta lista el informe añade que “si bien el IRI considera con seriedad los problemas antes mencionados, no ha detectado evidencia que sugiera que hayan afectado el resultado de la competencia por la presidencia”.⁴³ Finalmente, el informe incluye algunas recomendaciones muy generales para resolver los problemas detectados en el ejercicio de observación, por ejemplo: que el gobierno y los partidos tomen medidas para fortalecer el Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia, y que se den los pasos necesarios para que las organizaciones cívicas tengan más peso en la vida política de México y se definan políticas equitativas de acceso a los medios masivos de comunicación para los partidos políticos.

Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)

Esta fundación proporciona asesoría profesional y asistencia técnica para la promoción de la democracia y funciona como centro de información sobre elecciones, gobernabilidad, legalidad y sociedad civil. Clifton White —consultor político privado con fuertes vínculos con el Partido Republicano— fundó este

⁴² *Ibid.*, pp. 6 s.

⁴³ *Ibid.*, p. 7. No se explica por qué es central la preocupación por las elecciones presidenciales.

organismo en Washington, en 1987. Según sus directivos, el final de la guerra fría creó el espacio para que grupos como la IFES respondieran a una “demanda abrumadora” de experiencia técnica no partidista en materia de democracia y gobernabilidad. Además, la IFES ha buscado satisfacer las solicitudes de la USAID, del Departamento de Estado, de organizaciones no gubernamentales locales y de gobiernos latinoamericanos. Actualmente tiene oficinas en 35 países, ha dado asesoría preelectoral en 50 casos, ha observado más de 45 elecciones, tiene cerca de 300 publicaciones y ha trabajado numerosos países en asuntos relacionados con elecciones y el impulso a la democracia.⁴⁴

A pesar del reducido número de integrantes de su delegación para observar los comicios mexicanos del 21 de agosto de 1994, la IFES estuvo presente en casillas del Distrito Federal, del Estado de México y de Chiapas. El 29 de agosto informó que “en general el proceso electoral estuvo bien y [...] se alcanzó la mayoría de las metas establecidas por el IFE para el logro de elecciones transparentes”; en su declaración preliminar, la Fundación enumeró los avances en la organización electoral y consideró “que aunque se presentaron irregularidades durante la jornada, éstas no afectaron los resultados de la votación nacional”.⁴⁵

⁴⁴ Página de internet de la IFES: www.ifes.org

⁴⁵ Citado en Gómez y Weldon, art. cit., p. 174. Véase también *Reforma*, 3 de octubre de 1994, nota de María de Alva y Guadalupe Irizar, “La delegación encabezada por el Centro Carter al igual que la International Foundation for Electoral Systems concluyen que a pesar de haber observado algunos problemas durante la jornada electoral, éstos no afectaron el resultado del proceso”.

II.- LA OBSERVACIÓN INTERNACIONAL EN 1994. UNA EVALUACIÓN.

En su mayoría, los informes de los grupos de observadores, nacionales e internacionales, coincidieron en su caracterización de las elecciones: abundante participación de la ciudadanía, intenso trabajo de los partidos y de las agrupaciones cívicas mexicanas para estar presentes en la mayor parte de las casillas, irregularidades menores y cierta falta de equidad en las condiciones de la contienda, pero ninguna evidencia que indicara intención de los funcionarios públicos de alterar los resultados electorales. Dependiendo del grupo, se puso más o menos énfasis en los aspectos positivos o negativos del proceso electoral en sí y durante su preparación.⁴⁶ “Los observadores internacionales calificaron en general las elecciones como las más libres que hubieran tenido lugar en México, sin ningún patrón sistemático de parcialidad”.⁴⁷

Por otra parte, la vinculación de los grupos nacionales de observación con la ONU y con contrapartes extranjeras es otra señal del nexo entre fenómenos mexicanos y mundiales. El contacto de las agrupaciones cívicas nacionales con las de otros países (principalmente Estados Unidos) sirvió para “beneficiarse con adiestramiento y asistencia técnica, garantizar financiamiento externo para sus

⁴⁶ Incluso visiones críticas como la de Alianza Cívica y uno de los grupos extranjeros invitados por ésta, Grassroots International, coinciden con esta evaluación. Cfr. Gómez y Weldon, art. cit., p. 175. Las voces en Alianza no fueron unánimes; algunos criticaron fuertemente la calidad y los resultados de los comicios. Empero, hubo también voces mesuradas: Sergio Aguayo declaró que Ernesto Zedillo había ganado la elección, y aun cuando se sumaran los posibles efectos del conjunto de irregularidades sería difícil que modificaran el resultado. Empero, “aceptar el triunfo del candidato del PRI no quiere decir que muchos ciudadanos estemos satisfechos con la forma en que lo obtuvo”. Véase “Precisiones” en *El Norte*, 26 de agosto de 1994.

⁴⁷ McCoy, art. cit., 74.

actividades y amplificar el impacto político de sus hallazgos colaborando con aliados internacionales para publicar sus informes y movilizar a la opinión internacional contra el fraude electoral”,⁴⁸ aunque no hubo tal en el caso que nos ocupa. La experiencia mexicana de observación electoral “contrasta marcadamente con otras experiencias nacionales”, en las que los esfuerzos de grupos cívicos nacionales han sido más significativos que los internacionales.⁴⁹

La presencia de observadores hizo que las elecciones fueran más creíbles y “ayudó a establecer las condiciones para más transparencia electoral. Su éxito en este aspecto reflejó en parte un consenso nacional creciente —reforzado por el levantamiento armado de la guerrilla en el estado sureño de Chiapas en enero de 1994— respecto a que el proceso electoral ofrecía la ruta más deseable para promover el cambio político y social”.⁵⁰ Así lo muestra la firma del acuerdo donde se originó la reforma política que permitió, entre otras cosas, la presencia de observadores nacionales e internacionales.

Por último, valga hacer algunos comentarios sobre la posición política de los visitantes extranjeros. Es difícil afirmar que estos observadores electorales, por el hecho de ser foráneos y por ende ajenos (en principio) a la contienda política que presencian, sean siempre objetivos en sus apreciaciones. Lejos de eso, es posible detectar en los grupos simpatías y antipatías por los actores del sistema político. Sergio Aguayo, dirigente de Alianza Cívica, argumenta que cerca de la mitad de

⁴⁸ Middlebrook, art. cit., p. 10.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 20.

los observadores internacionales que visitaron México para presenciar las elecciones de 1994 estaban predispuestos a aceptar los resultados oficiales, por el hecho de ser invitados del partido oficial. Dice también que las reservas que manifestaron los observadores invitados por Alianza (más críticos que los demás) se opacaron ante la “euforia generalizada” de los analistas que calificaron la elección como la más limpia en la historia de México.⁵¹ La afirmación es más interesante si se considera que Aguayo se desempeñó como observador y alude a la posibilidad de que los visitantes extranjeros (y los observadores nacionales) tuvieran sus propias agendas y prejuicios. Sin duda fueron raras las actitudes completamente objetivas entre los grupos de visitantes extranjeros.

Pero al gobierno federal le quedaba claro que prohibir esa presencia era una opción costosa políticamente.⁵²

La prohibición no podría funcionar. En cambio, si el gobierno permitía que los extranjeros vinieran a México o, mejor aún, si los alentaba abiertamente, se disiparía la cuestión de la observación extranjera. Además, con una política de puertas abiertas, el PRI y sus aliados podrían invitar observadores moderados y favorables al PRI, balanceando la mezcla ideológica y partidista de los observadores extranjeros.⁵³

⁵¹ Aguayo, “Electoral Observation and Democracy in Mexico”, en Kevin Middlebrook (ed.), *Electoral Observation and Democratic...op. cit.*, p. 174.

⁵² Molinar, art. cit., p. 58.

⁵³ *Loc. cit.* Es decir, que habría invitados de todos los partidos. Cabe destacar la astucia política del gobierno priísta para capitalizar a su favor el interés por México en el extranjero.

En este sentido, fue clave el papel de la misión conjunta del Centro Carter - IRI y NDI. Los tres partidos políticos principales invitaron a personas del Centro Carter, empezando por el ex presidente que da nombre a la institución.⁵⁴ El seguimiento que hicieron previamente los académicos del Centro (como tal o como parte del Consejo de Jefes de Gobierno Elegidos Libremente) sobre la reforma política en México, y después sobre las elecciones propiamente dichas, dio credibilidad a su trabajo de análisis; por lo tanto, su declaración preliminar y los informes redactados con posterioridad fueron una fuente de legitimidad para los resultados oficiales. Un ejemplo de este fenómeno tuvo lugar cuando la oposición votó contra la calificación de la elección presidencial. El PRI, en boca del senador Gustavo Carvajal, dijo que el triunfo de Ernesto Zedillo era “inobjetable y legal” y argumentó: “las actas están firmadas por los partidos políticos, hubo observadores nacionales y visitantes extranjeros y se determinó que las elecciones fueron correctas”.⁵⁵

Así, el camino elegido en el Consejo General del IFE —que los partidos y organizaciones cívicas nacionales invitaran a los grupos de observadores extranjeros que consideraran convenientes— abrió la puerta para la representación de los intereses de todos en el ejercicio de la observación. Pese a que algunos grupos hicieron énfasis en los problemas de equidad de los comicios y en las irregularidades que se presentaron en la elección, su presencia fue un elemento

⁵⁴ Véase *Reforma*, 27 de julio de 1994, nota de María de Alva y Miguel Ángel Granados Chapa, “¿Cómo nos vieron?” en *Reforma*, 12 de septiembre de 1994. (Cabe recordar que el editorialista era, a la sazón, consejero ciudadano del IFE).

⁵⁵ *El Norte*, 8 de noviembre de 1994, nota de Alicia Ortiz.

que aumentó considerablemente la legitimidad de los comicios cuando la credibilidad era indispensable para asegurar el funcionamiento de los canales institucionales del poder y para demostrar en el exterior que México era capaz de tener un gobierno de origen democrático.

CONCLUSIONES

Las elecciones de 1994 fueron diferentes de las anteriores en varios aspectos. En primer lugar, las viejas certezas sobre el sistema político mexicano habían desaparecido. La negociación y firma del TLCAN, la presencia de la guerrilla “zapatista” y los asesinatos políticos en ese año cambiaron de manera radical un supuesto básico del *ancien régime* mexicano: la estabilidad política fincada en un gobierno autoritario que prefería cooptar a reprimir y utilizaba este recurso de manera selectiva.

En segundo lugar, por primera vez las reglas de la elección para presidente de la República hacían posible el triunfo del candidato de un partido que no fuera el oficial;¹ algunos analistas supusieron incluso que la desestabilización institucional estaba a la vuelta de la esquina y se desataría si las elecciones no fueran justas. Empero, la serie de reformas electorales que impulsaron los gobiernos priístas —en especial la de 1994— y la realización de elecciones creíbles evitaron una crisis política y permitieron que continuara la vida institucional del país.

En tercer lugar, fueron las primeras elecciones que tuvieron lugar tras la internacionalización de la vida política de México. El renovado escrutinio del proceso político mexicano hizo que el gobierno de nuestro país tomara decisiones

¹ Es posible que, en el pasado, candidatos de oposición hayan ganado elecciones, pero el sistema electoral hacía imposible demostrar esos triunfos.

para mejorar la calidad de los comicios y la credibilidad de sus resultados —en particular se aceptó la presencia de observadores electorales extranjeros.

1. El problema principal de la elección presidencial de 1994 fue la credibilidad.

El tema principal durante las campañas electorales fue la credibilidad de la elección, no las diferencias entre los candidatos ni sus plataformas.² En este marco, el gobierno del presidente Salinas usó pragmáticamente la observación electoral, confiando en el triunfo de su partido, porque

[p]or encima de todo, [...] quería entregar la presidencia de [...] México [...] a un candidato de su propio Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien ganaría libre y equitativamente las elecciones presidenciales de agosto del 1994; sería reconocido como el ganador legítimo por la oposición; y continuaría con el programa de cambio económico[...].³

José Antonio Crespo identifica como una de las condiciones que preceden a la invitación de observadores electorales “la expectativa gubernamental de que, pese a los problemas internos, los candidatos del régimen (sobre todo para ocupar los niveles más altos del poder) tienen muchas probabilidades de triunfar sobre sus

² Jared Kotler, *The Clinton Administration and the Mexican Election*, Albuquerque, Interhemispheric Resource Center, 1995, p. 4. En esto coincide con la apreciación del Centro Carter, *Elections in Mexico... op. cit.*, p. 8.

³ Domínguez y McCann, *op. cit.*, p. 176.

opponentes de manera limpia en una justa electoral”. Es muy posible que éste fuera el caso de México en 1994.⁴

Empero, no habría sido necesario tomar una decisión pragmática respecto a los observadores electorales extranjeros si a los factores de inestabilidad interna (i. e. el EZLN y la amenaza de protestas postelectorales) no se le hubiera sumado la circunstancia internacional mexicana. Por lo tanto, se ideó (como posición intermedia entre la de quienes rechazaban la presencia de observadores internacionales y la de quienes querían una supervisión internacional de los comicios) la figura del “visitante” internacional, al tiempo que se otorgó amplia libertad a los observadores nacionales. La presencia de los “visitantes”, la colaboración de los grupos de observación electoral extranjeros con los mexicanos y la solicitud de ayuda a la ONU en sus dos modalidades ayudaron a obtener legitimidad interna y externa para el proceso electoral. La fórmula resultó sumamente exitosa para el gobierno mexicano, y, a pesar de los comentarios de algunos grupos de observadores internacionales respecto a la desigualdad en las condiciones de la competencia electoral, todos los partidos políticos acataron los resultados de las elecciones. El gobierno escuchó, del embajador de Estados Unidos y de la Casa Blanca, un balance positivo: el primero dijo que las elecciones de 1994 habían sido “un importante avance para la democracia en México”,⁵ y el 24 de agosto la Casa Blanca emitió un comunicado que calificaba esas elecciones como

⁴ *Observadores internacionales: la percepción ciudadana en México*, México, CIDE, 1992, [documento de trabajo núm. 3].

⁵ *New York Times*, 25 de agosto de 1994, citado en J. McCoy, art. cit., p. 78.

las más abiertas y transparentes en la historia moderna de México y un triunfo para el pueblo mexicano.⁶

2. El interés en Estados Unidos por observar las elecciones en México se explica fundamentalmente por dos factores: los cambios asociados al final de la guerra fría y la internacionalización de la política mexicana.

Bruce Babbit (ex gobernador demócrata de Arizona) afirmó en 1990 que México no podría evitar sumarse a la tendencia en Latinoamérica, confirmada en Nicaragua y Chile, de aceptar la presencia de observadores internacionales para legitimar sus elecciones: “éste es un proceso que México no podrá eludir en el futuro inmediato”.⁷ Tuvo razón, pero, ¿por qué? Dice al respecto Sergio Aguayo:

La apertura internacional de la política mexicana llegó en un momento especialmente interesante de la historia. La observación electoral se volvió importante en México en los noventa, cuando una transformación fundamental tenía lugar en la agenda internacional. La vieja bipolaridad de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la ex Unión Soviética y la lucha contra el comunismo se abandon[aron] y la atención de la comunidad internacional se centró crecientemente en los derechos humanos, la democracia y el medio ambiente.⁸

⁶ Kotler, *op. cit.*, p. 11.

⁷ *Excelsior*, 19 de junio de 1990, sección A, p. 28. Babbit fue el orador principal en la décima reunión anual del Centro de Estudios México - Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, citado en Acosta y Castañeda, *op. cit.*, p. 87.

⁸ Aguayo, “Electoral Observation and Democracy...”art. cit., pp. 181 s.

Así, el sistema internacional cambió substancialmente y en él tuvieron más resonancia que antes el discurso y la legitimidad democráticas, lo cual, aunado a la negociación del TLCAN, magnificó la influencia del exterior sobre México. Además, “la propensión a hacer política en el exterior, tanto del gobierno mexicano como de la oposición, contribuyó a estrechar los nexos entre el ámbito político interno y el entorno mundial”.⁹ En opinión de Mónica Serrano, “la presencia de observadores internacionales encargados de vigilar los procedimientos electorales y de avalar sus resultados fue el tema que mostró con más nitidez la ‘internacionalización’ del acontecer político en México”.¹⁰ El TLCAN propició que los partidos políticos de oposición y los grupos cívicos nacionales llevaran sus demandas a la arena internacional, pues si el futuro económico del país ya estaba ahí, esos grupos consideraban igualmente natural discutir el futuro político más allá de las fronteras nacionales.¹¹

Es parte del interés de los gobiernos autoritarios, cuando la circunstancia internacional ha cambiado, buscar la legitimidad que brindan elecciones certificadas con la presencia de observadores internacionales,¹² más aún cuando el agotamiento del aparato autoritario es obvio para la opinión pública nacional e internacional; como ejemplos de esto cabe citar la creación de la Comisión Nacional

⁹ Serrano, “La internacionalización...” art. cit., pp. 294 s.

¹⁰ *Ibid.*, p. 277.

¹¹ Cfr. Kotler, *op. cit.*, p. 2. Es interesante notar que este fenómeno no es nuevo en la historia de México. Desde su independencia, éste ha buscado en el exterior “soluciones” a los problemas internos.

¹² McCoy, art. cit., p. 69.

de los Derechos Humanos y las soluciones extralegales ante las protestas postelectorales en Guanajuato y San Luis Potosí en 1991.

3. La decisión del gobierno mexicano de aceptar observadores electorales internacionales se tomó con la finalidad de legitimar los resultados de los comicios internamente y en el ámbito internacional.

El gobierno mexicano estuvo a la vanguardia de los partidos en este tema e hizo un cálculo acertado sobre la presencia de los observadores extranjeros. Además, también la burocracia del IFE tenía interés en afianzar la credibilidad de los resultados electorales y actuó en consecuencia. Con la reforma de 1994, la autonomía del IFE aumentó considerablemente, pues sus decisiones estratégicas se tomaban en un Consejo General donde el peso de gobierno había disminuido considerablemente.

Por otra parte, el *New York Times* del 20 de agosto de 1994 sugería al presidente Clinton que comunicara explícitamente al gobierno mexicano que unas elecciones problemáticas o con sombra de fraude podrían comprometer la asistencia de México a la cumbre de las Américas (o, en todo caso, su presencia carecería de legitimidad). Además, advertía que las inversiones que auguraba el TLCAN dejarían de fluir en un ambiente de inestabilidad postelectoral.¹³

¹³ Cfr. Kotler, *op. cit.*, p. 2. El contraste entre la actitud de Estados Unidos ante las elecciones de 1988 y las de 1994 se explica porque en la época de las primeras no había duda de que el régimen

Públicamente, el gobierno de Estados Unidos alababa la reforma política en México, aunque es posible que en reuniones privadas entre funcionarios de ambos países haya habido presiones para que el gobierno mexicano aceptara la presencia de observadores internacionales.¹⁴ Esto no significa necesariamente que al Ejecutivo estadounidense le interesara impulsar la democracia en México como propósito principal de su política para nuestro país; más bien le preocupaba la credibilidad de los resultados electorales, pues México era ahora su socio comercial (hubo presiones leves del Congreso para condicionar la firma del Tratado a un proceso de democratización más profundo en México) y le inquietaba también la estabilidad política mexicana, por los asesinatos en ese año y la presencia del EZLN. Así, “el apoyo de Estados Unidos a la presencia de observadores electorales se usó más [en México] como un medio para minimizar la controversia y conferir legitimidad a las elecciones que como un medio para hacerlas abiertas y justas”.¹⁵ En este sentido, fue clave el papel que desempeñó la misión conjunta del NDI - IRI - Centro Carter. Cabe recordar que los fondos que reciben los dos primeros vienen en su mayoría de agencias gubernamentales de Estados Unidos, y que sus

autoritario mexicano seguía siendo una fuente de estabilidad política. En 1994 esta certeza había desaparecido.

¹⁴ “Emblemática de este tratamiento por dos vías fue la visita de Christopher en la que el secretario de Estado usó sesiones privadas para advertir a los funcionarios mexicanos contra el fraude y para instarlos a que invitaran observadores internacionales en agosto [...]. La decisión de reconocer legalmente a los ‘visitantes extranjeros’ se tomó poco después de la visita de Christopher y se percibió en México como producto de la presión de Estados Unidos. [...] un asistente de Christopher dijo ‘los mexicanos leen los pronunciamientos públicos muy cuidadosamente y son hipersensibles a cualquier señal de que estamos interfiriendo en sus asuntos internos. Así que no quisimos presionar demasiado fuerte en público’”. (Los Angeles Times, 10 de mayo de 1994, citado en Kotler, *op. cit.*, p. 9).

¹⁵ *Ibid.*, p. 28.

programas de trabajo coinciden casi siempre con los intereses de política exterior del Ejecutivo de ese país.¹⁶

Para finalizar, citaré al profesor brasileño Celso Lafer, quien dice que la hegemonía de una civilización “se expresa cuando una cultura –tejido de creencias, técnicas, conceptos e instituciones– desempeña no sólo funciones para una sociedad, como la de autorregularse y reproducirse, sino que suscita igualmente la imaginación de otros pueblos y sociedades”.¹⁷

Por ello se puede decir que la legitimidad internacional de la autodeterminación se complementa gracias a la expansión de la *vis atractiva* de la legitimidad interna de una gran potencia. Así, potencias medias o pequeñas [...] frecuentemente agregan al nacionalismo [...] otros ingredientes que representan una expansión [...] de la legitimación interna de un país dominante en el plano internacional. Es en este sentido que la experiencia inglesa durante el siglo XIX, y las experiencias norteamericana y soviética en el siglo XX, particularmente en la posguerra, explican la afirmación internacional tanto de la legitimidad liberal democrática como del socialismo revolucionario [...].¹⁸

A raíz de la extinción de la Unión Soviética, que desacreditó el proyecto del comunismo, la legitimidad liberal democrática cobró fuerza, máxime en una zona que por “realidad política”, en términos de Lafer,¹⁹ es estratégica para Estados

¹⁶ El Centro Carter también recibe fondos públicos, pero la mayor proporción viene de la iniciativa privada de Estados Unidos.

¹⁷ Celso Lafer, “Derecho y legitimidad en el sistema internacional: soberanía nacional y comunidad mundial” en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 4, abril - junio de 1989, p. 568.

¹⁸ *Loc. cit.* Cabe añadir que, en la posguerra, Europa occidental fue un modelo de democracia igualmente importante.

¹⁹ *Ibid.*, p. 563.

Unidos, y todavía más en un país que se asoció comercialmente con la potencia hegemónica del nuevo sistema internacional. De ahí que la presencia de observadores electorales internacionales (aun cuando formalmente se les llamara de otra manera, por efecto del “fantasma de la antigua ideología”²⁰ revolucionaria) fuera necesaria, casi inevitable, por consideraciones de legitimidad interna y externa.

²⁰ Véase Mabire, “El fantasma de la ...”, art. cit., *passim*.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel y Jorge A. Castañeda, *La observación de elecciones*, México, Porrúa, 2ª ed., 1997.

Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 5ª ed., 1991.

Aguilar Zinzer, Adolfo, “Las debilidades del nuevo proyecto de negociación con Estados Unidos” en Lorenzo Meyer (comp.), *México - Estados Unidos 1988 - 1989*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 27 - 44.

Aguayo Quezada, Sergio, “Electoral Observation and Democracy in Mexico” en Kevin Middlebrook (ed.), *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*, San Diego, Center for U. S. - Mexican Studies / UCSD, 1998, pp. 167 - 186.

—————, “Precisiones” en *El Norte*, 26 de agosto de 1994, [editoriales].

—————, “Los efectos del Tratado de Libre Comercio en el sistema político mexicano” en Gustavo Vega (comp.), *México - Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 95 - 105.

Alba, Carlos, “Controversias sobre los efectos de la globalización” en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 139 - 169.

Albarrán, Gerardo, “Carpizo maniobró y obtuvo la firma del PRD, PRI y PAN para el acuerdo político” en *Proceso*, núm. 900, 31 de enero de 1994, p. 46.

Alcocer, Jorge, “El ciclo de las reformas electorales. Primera parte” en *Voz y voto*, núm. 45, noviembre de 1996, pp. 6 -11.

—————, “1994: diálogo y reforma. Un testimonio” en su libro *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México, Nuevo Horizontes Editores, vol. I, 1995, pp. 201 - 225.

Alvarado, Arturo, “La jornada electoral de 1994; una larga y circular travesía” en Germán Pérez et al. (coords.), *La voz de los votos. Una análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, FLACSO - Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 179 - 208.

Bizberg, Ilán, “Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano” en Fernando Serrano Migallón (coord.), *Homenaje a*

Rafael Segovia, México, El Colegio de México - FCE - CONACyT, 1998, pp. 25 - 43.

Bobbio, Norberto *et al.* (dirs.), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 6ª ed., 1991.

Cárdenas Gracia, Jaime, “Reflexiones sobre las reformas nacionales en materia electoral: 1994”, en *Anuario Jurídico de México 1994*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 1994.

Carpizo, Jorge, “La reforma electoral de 1994” en Jorge Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México, Nuevo Horizontes Editores, vol. I, 1995, pp. 13 - 91.

Carter Center of Emory University, *Electoral Reform in Mexico*, Atlanta, The Council of Freely Elected Heads of Government - The Carter Center, 1993.

-----, *Elections in Mexico. Third Report*, Atlanta, The Council of Freely Elected Heads of Government - The Carter Center, 1994.

Castañeda, Jorge G., “Salinas’s International Relations Gamble”, en *Journal of International Affairs*, vol. 43, invierno de 1990, pp. 407 - 422.

Chabat, Jorge, "Mexico's Foreign Policy in 1990: Electoral Sovereignty and Integration with the United States", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, invierno de 1991, pp. 1 - 25.

Coatsworth, John H., "Los orígenes sociales del autoritarismo en México", en *Foro Internacional*, vol. XVI, núm. 2, octubre - diciembre de 1975, pp. 205 - 232.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, IFE, 1994.

Covarrubias, Ana, "El ámbito internacional y el proceso de cambio político en México" en Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz (ed.), *Caminos a la democracia*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 323 - 372.

Cox, Michael, *U. S. Foreign Policy after the Cold War. Superpower Without a Mission?*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1995.

Crespo, José Antonio, "Perspectiva histórica del abstencionismo", en *El Universal*, 28 de julio de 2003.

—————, *Observadores internacionales: la percepción ciudadana en México*, México, CIDE, 1992, [documento de trabajo núm. 3].

-----, *Efectos políticos del Tratado de Libre Comercio*, México, CIDE -
División de Estudios Políticos, 1994, [documento de trabajo núm. 14].

Delgado, René, "Observando a los observadores" en Jorge Alcocer y Rodrigo Morales (coords.), *La organización de las elecciones: problemas y proyectos de solución*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades - Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 119 - 142.

Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 1994 y 8 de julio de 1994.

Domínguez, Jorge I, "A view from Latin America" en *Foreign Policy*, invierno de 1997 - 1998, pp. 48 - 51.

-----, y James A. McCann, *Democratizing Mexico. Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.

Downes, Richard, "The Impact of the End of Cold War on Inter-American Relations: The Search for Paradigm and Principle" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 39, verano de 1997, pp. 197 - 216.

Duroselle, Jean-Baptiste, *Todo imperio perecerá. Teoría de las relaciones internacionales*, trad. A. Macías, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Eisenstadt, Todd A., "El auge del cabildeo mexicano en Washington: más lejos del cielo y más cerca de Estados Unidos" en Bernardo Mabire (ed.), *México - Estados Unidos - Canadá 1997 - 1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 61 - 118.

Ellison, Herbert J. "Gorbachev and reform: An Introduction", en Lawrence W. Lerner y Donald Treadgold, *Gorbachev and the Soviet Future*, Colorado, Westview Press, 1988, pp. 1 - 21.

El Norte, 8 de noviembre de 1994.

Etcheson, Craig, "The 'Peace' in Cambodia" en *Current History*, vol. 91, issue 569, diciembre de 1992.

Garza, Humberto, "Los cambios de la política exterior de México: 1989 - 1994", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4, octubre - diciembre 1994, p. 534 - 544.

—————, *La política exterior de la Unión Soviética*, México, El Colegio de México, 1978.

Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado*, trad. P. Cifuentes, México, Taurus, 2000.

Gil Villegas, Francisco “Los retos de la soberanía ante la globalización” en **Ilán Bizberg (comp.)**, *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998. pp. 99 - 113.

—————, “Cambio constitucional en México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari” en *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núms. 1 - 2, enero - julio de 1996, pp. 158 - 186.

—————, “Las relaciones México - Estados Unidos. Del conflicto a la cordialidad pragmática” en **Lorenzo Meyer (comp.)**, *México - Estados Unidos 1988- 1989*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 125 - 144.

Gómez Vinales, Carolina y **Jeffrey A. Weldon**, “Los visitantes internacionales en el proceso electoral federal” en **Germán Pérez et al.**, *La voz de los votos. Un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México, FLACSO - Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 159 - 177.

Gorbachov, Mijail, *Perestroika. Nuevas ideas para mi país y el mundo*, México, Diana, 2ª ed., 1988.

Gourevitch, Peter, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics" en *International Organization*, Vol. 32, (Otoño de 1978), pp. 881 - 912.

Granados Chapa, Miguel Ángel, "¿Cómo nos vieron?" en *Reforma*, 12 de septiembre de 1994, [editoriales].

Held, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, trad. S. Mazzuca, Barcelona, Paidós, 1997.

Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal 1994*, México, IFE, 1995.

—————, *Guía temática del participante en el curso para observadores electorales*, México, IFE, 1994.

"Informe de los observadores canadienses" en *Coyuntura*, núm. 14, mayo de 1991, p. 28.

"Informe de los observadores de Global Exchange" en *Coyuntura*, núms. 52 - 53, septiembre - octubre de 1994, p. 36.

**IRI/NDI International Delegation to the Mexican Elections, *Aid Final Report*, 1994,
[mimeo.]**

**Kennedy, Paul, *Auge y caída de las grandes potencias*, trad. J. Ferrer, Barcelona, Plaza
y Janés, 1994.**

**Kissinger, Henry, *La diplomacia*, trad. M. Utrilla, México, Fondo de Cultura
Económica, 1995.**

**Kotler, Jared, *The Clinton Administration and the Mexican Election*, Albuquerque,
Interhemispheric Resource Center, 1995.**

**Lafer, Celso, “Derecho y legitimidad en el sistema internacional: soberanía nacional
y comunidad mundial” en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 4, abril - junio
de 1989.**

**Luna López, Francisco Javier, *La tecnoburocratización de los espacios gubernamentales:
el reclutamiento de las élites políticas en México, 1946 - 1994*, México, 1997.**

**Mabire, Bernardo, “La utilidad del nacionalismo en el México de hoy” en Ilán
Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de
México, 1998, pp. 115 - 138.**

-----, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV (4), núm. 138, octubre - diciembre de 1994, pp. 545 - 571.

Manning, Peter, *The United Nations Plan for Elections in Namibia. Envisaged in Security Council Resolution 425 (1978)*, [SouthScan Occasional Paper], Londres, 1989.

McCoy, Jennifer, "Monitoring and Mediating Elections During Latin American Democratization" en Kevin Middlebrook (ed.), *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*, San Diego, Center for U. S. - Mexican Studies / UCSD, 1998., pp. 53 - 90.

Meyer, Lorenzo, "La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo" en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 79 - 98.

-----, "México y sus imperialismos" en Fernando Serrano (comp.), *Homenaje a Rafael Segovia*, México, El Colegio de México - FCE - CONACyT, 1998, pp. 77 - 92.

- , “La crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del Tratado de Libre Comercio” en Gustavo Vega (comp.), *México - Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México, 1991, pp. 73 - 93.
- Middlebrook, Kevin, “Electoral Observation and Democratization in Latin America”, en su libro, *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*, San Diego, Center for U. S. - Mexican Studies / UCSD, 1998, pp. 3 - 32.
- Misión técnica de la ONU, *Análisis del sistema electoral mexicano*, México, IFE, 1994
- Molinar Horcasitas, Juan, “Renegociación de las reglas del juego: el Estado y los partidos políticos” en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas (comps.), trad. E. L. Suárez, *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 44 - 63.
- Morales, Rodrigo, “Observadores electorales, una evaluación” en J. Alcocer (coord.), *Elecciones, diálogo y reforma*. México, 1994, México, Nuevo Horizonte Editores, vol. I, 1995, pp. 143 - 160.
- Newnham, Jeff, “New Constraints for U. S. Foreign Policy”, en *The World Today*, abril de 1995, pp. 72 - 75.

North, Douglas C., *Una nueva historia económica. Crecimiento y bienestar en el pasado de los Estados Unidos*, Madrid, Tecnós, 1969.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, trad. L. Wolfson, Barcelona, Paidós, 1994.

Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 3ª ed., 1984.

—————, “Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana” en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998, pp. 29 - 47.

Pastor, Robert A., “The Clinton Administration and the Americas: The Postwar Rhythm and Blues”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, invierno de 1996 - 97, pp. 99 - 128.

—————, “El gobierno de Reagan y América Latina: la búsqueda implacable de seguridad” en *Foro Internacional*, vol. XXVII, núm. 1, julio - septiembre 1986, pp. 5 - 44.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994*, México, Talleres gráficos de la nación, 1989.

Pozas Horcasitas, Ricardo, *Anexo del informe sobre observadores electorales y visitantes extranjeros*, México, [s. e], 1994.

Przeworski, Adam *et al.*, *Democracia sustentable*, trad. S. Mazzuca, Buenos Aires, Paidós, 1998.

***Reforma*, 27 de julio, 22 de agosto y 3 de octubre de 1994.**

Salinas de Gortari, Carlos, *Los retos del mundo contemporáneo exigen una política exterior activa y de principios*, México, Partido Revolucionario Institucional, [Discursos de campaña], [s. f.].

—————, *La relación con el exterior, para fortalecer el orgullo de lo mexicano*, México, Partido Revolucionario Institucional, [Discursos de campaña], [s. f.]

—————, *El comercio exterior, palanca del cambio estructural*, México, Partido Revolucionario Institucional, [Discursos de campaña], [s. f.]

Segovia, Rafael, “La crisis del autoritarismo modernizador” en su libro *Lapidaria política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 50 - 55.

—————, “La reforma en el centro” en *Nexos*, núm. 134, febrero de 1989, [cuadernos de *Nexos*].

Serbin, Andrés, “Las transformaciones globales y hemisféricas y el Grupo de los Tres: alcances y limitaciones de su proyección regional” en Andrés Serbin y Carlos Romero (eds.), *El Grupo de los Tres: asimetrías y convergencias*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1993, pp. 11 - 40.

Serrano Carreto, Mónica, “La herencia del cambio gradual. Reglas e instituciones bajo Salinas” en *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núms. 1 - 2, enero - junio de 1996, pp. 440 - 468.

—————, “La dimensión internacional del cambio político en México”, en Bernardo Mabire (ed.), *México - Estados Unidos - Canadá 1997 - 1998*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 257 - 296.

Shevardnadze, Eduard, *La política exterior y la perestroika*, Moscú, Editorial de la Agencia de Prensa Nóvosti, 1989.

Sills, David L. (dir.), *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid, Aguilar, 1975.

Thornberry, Cedric, *The UNTAG Experience in Namibia –First Phase*, Johannesburg, The South African Institute of International Affairs, 1990.

Turrent, Isabel, “Reforma económica en la Unión Soviética: la *perestroyka*” en *Foro Internacional*, vol. XXVIII, num. 4, abril - junio 1988, pp. 578 - 620.

Urquidi, Víctor L., “La participación del resto de América Latina en el TLCAN: limitaciones y posibilidades” en Gustavo Vega (comp.), *México -Estados Unidos- Canadá, 1993 - 1994*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 323 - 340.

Valero, Ricardo, “Observadores internacionales: por qué y cómo” en *Coyuntura*, núm. 14, mayo de 1991, pp. 26 - 29.

Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos*, México, FCE, 3ª ed., 1993.

Vega Canovas, Gustavo y Yolanda Cobos Pons, “México, América Latina y el Grupo de los tres en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América

del Norte” en Gustavo Vega (comp.), *México -Estados Unidos- Canadá, 1993 - 1994*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 341 - 376.

Waltz, Kenneth N., “The Emerging Structure of International Politics” en *International Security*, vol. 18, núm. 2, otoño de 1993, pp. 44 - 79.

Woldenberg, José, “¿Para qué sirven las instituciones?” en *Nexos*, núm. 227, noviembre de 1996, pp. 67 - 71.

Zebadúa, Emilio, “Del Plan Brady al Tratado de Libre Comercio”, en *Foro Internacional*, vol. XXXIV (4), núm. 138, octubre - diciembre de 1994, pp. 626 - 651.

Información en Internet

Aguayo Quezada, Sergio, “El financiamiento extranjero y la transición democrática mexicana: el caso de Alianza Cívica”, conferencia presentada el 30 de agosto de 2001 en Casa Lamm de la Ciudad de México.

www.laneta.apc.org/alianza/materiales/sergio_aguayo.htm.

Página del Centro Carter: www.cartercenter.org

Página de Global Exchange: www.globalexchange.org

Página del United States Citizenship and Immigration Services (USCIS):

<http://uscis.gov>

Página de la International Foundation for Electoral Systems: www.ifes.org

Página del International Republican Institute: www.iri.org

Página del National Democrat Institute for International Affairs: www.ndi.org

Consejo General del IFE, “Acuerdo del consejo general del Instituto Federal Electoral por el cual se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores durante la jornada electoral federal de 1994”, [minuta de la sesión del 28 de febrero de 1994 del Consejo General del Instituto Federal Electoral] <http://www.ife.org.mx/intranet/dirsecre/actas/28feb94b.htm>

Consejo General del IFE, “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”, [minuta de la sesión del 18 de junio de 1994 del Consejo General del Instituto Federal Electoral] <http://www.ife.org.mx/intranet/dirsecre/actas/180694b.htm>