



INFORME DE LA MISION DE EVALUACION PRE-ELECTORAL DEL INSTITUTO NACIONAL DEMÓCRATA (NDI) ELECCIONES 2 DE JULIO DEL 2006

Ciudad de México, 9 de Abril, 2006

Este informe es presentado por la delegación internacional de evaluación pre-electoral, organizada por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI). Durante el periodo del 4 al 9 de abril del 2006, la delegación llevó a cabo una serie de reuniones intensivas con líderes de los partidos políticos, entidades de la sociedad civil, autoridades electorales y representantes de la comunidad internacional. Su objetivo fue el de obtener información directa de los actores electorales a fin de comprender el contexto en el cual se desarrolla el proceso electoral que culminará con las elecciones presidenciales y legislativas el próximo 2 de Julio.

La delegación realizó sus actividades de acuerdo a las leyes mexicanas y la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones*, que garantiza la no-interferencia, la imparcialidad y el profesionalismo con que deben actuar los observadores electorales internacionales en los países huéspedes.

El NDI reconoce que es el pueblo mexicano, en ejercicio de su soberanía, el que determinará la legitimidad de las elecciones y de las autoridades que resultaren electas.

RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES

Es muy probable que la elección presidencial que se avecina sea una de las más competitivas en la historia electoral mexicana. En estas condiciones, es comprensible una presión adicional a las autoridades electorales, así como un mayor incremento en la preocupación sobre la capacidad de la administración electoral, frente a eventuales crisis que pudieran obstaculizar la legitimidad del proceso. Para asegurar la continuidad del actual proceso de consolidación democrática, existen necesidades que deben ser resueltas tomando como base las llamadas reformas de segunda generación. De lo contrario, México enfrenta la posibilidad de erosionar la merecida confianza ciudadana en estas instituciones del Estado.

Impresionantes avances se han logrado en los últimos 15 años en México, los cuales han permitido el desarrollo de procesos electorales más transparentes, competitivos y justos. Estas mejoras incluyen la creación de un organismo administrativo y uno jurisdiccional profesionales e imparciales; el desarrollo de una adecuada legislación que regula el financiamiento de los partidos políticos y la promoción de la observación electoral nacional e internacional.

Sin embargo, todavía subsiste un significativo sentimiento de desconfianza pública en la política mexicana. La delegación quedó particularmente impresionada por la fuerte demanda de todos los sectores entrevistados, de continuar con la participación de observadores internacionales, los cuales juegan, según dichos sectores, un rol importante y contribuyen a fortalecer la legitimidad del proceso electoral.

CONTEXTO ELECTORAL

El NDI ha tenido el privilegio de ser testigo de las elecciones federales mexicanas en 1994, 1997 y 2000. Las delegaciones del NDI, los ciudadanos mexicanos y los contendientes políticos, juntos, han reconocido que estas elecciones fueron democráticas y bien administradas. Dichas elecciones marcaron una sólida tendencia en los recientes avances logrados en México, en la construcción de un sistema democrático, hacia el cual se transita después de setenta años de dominio de un solo partido político.

Hacia el final de sus 70 años de dominio político, el PRI fue frecuentemente acusado de manipular los resultados electorales a su favor. Una amplia gama de reclamos de fraude electoral adjudicados a dicho partido durante las elecciones presidenciales de 1988, sirvieron como catalizador para las reformas instituidas a inicios de la década de 1990, las cuales permitieron un sistema político más competitivo y abierto. Particularmente, el establecimiento de una autoridad electoral genuinamente independiente, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), los esfuerzos y recursos comprometidos para el desarrollo de confianza en la imparcialidad y efectividad de ambas instituciones, probaron ser una inversión indispensable para el avance del proceso democrático.

Después de reformas adicionales, México sostuvo en 1997 sus primeras elecciones organizadas por el IFE como autoridad totalmente autónoma. La oposición política y los organismos de la sociedad civil, aplaudieron ese cambio sustantivo y expresaron su confianza en la objetividad y capacidad técnica del IFE para organizar las elecciones. Los partidos de oposición obtuvieron victorias claves, incluyendo el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal (ganado por Cuauhtémoc Cárdenas, el candidato presidencial del PRD en 1988 y 1994), y por primera vez, la mayoría de curules en la Cámara de Diputados.

Las elecciones del 2000 marcaron un nuevo rumbo en la historia de México. El impresionante avance que se llevó a cabo en años anteriores para establecer un proceso electoral transparente, competitivo y justo, fue probado en una reñida contienda. La victoria del candidato presidencial del PAN, Vicente Fox, significó la primera transición pacífica de un partido a otro desde el siglo XIX. La expectativa de una transición que pusiera fin al sistema de partido único, generó altos niveles de participación ciudadana, resultando en un 60% de concurrencia el día de la jornada electoral. A pesar de la histórica pérdida de la presidencia de la república, el PRI mantuvo exitosamente su estructura y representación a nivel estatal y en el legislativo federal.

Las elecciones intermedias del 2003 y las elecciones estatales subsecuentes vieron al PRD duplicar su presencia en el Congreso y al PRI retomar varios puestos legislativos y mantener el control de estados clave. El PAN perdió terreno en el Congreso Federal aunque el partido mantuvo su posición

como la segunda fuerza política a nivel legislativo estatal.

Las elecciones Presidenciales y Legislativas Federales están pautadas para celebrarse el 2 de Julio del 2006. Elecciones estatales también se realizarán en este año en Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luís Potosí, Sonora, Chiapas y Tabasco.

Se predice que la contienda electoral del 2006 será la más competitiva de la historia mexicana, en virtud de que las recientes encuestas han mostrado a las tres principales fuerzas políticas distanciadas por menos de 10 puntos porcentuales. A pesar del éxito en la institucionalización de mecanismos diseñados para garantizar la libertad y transparencia para los electores mexicanos el día de la jornada electoral, nuevos retos han surgido que pueden afectar la legitimidad de las elecciones del 2006.

Existe preocupación sobre la equidad en las condiciones de competencia, antes y durante el período de campaña. Las preocupaciones incluyen el acceso de los partidos y los candidatos a los medios de comunicación masiva, respeto a los límites del financiamiento de las campañas, el uso de los programas sociales gubernamentales para influir en el voto, y deficiencias en el marco regulatorio que rige el período pre-electoral.

Reconociendo el progreso que ha alcanzando el proceso electoral mexicano y el fuerte deseo de la ciudadanía por elecciones democráticas, la delegación ofrece a continuación sus observaciones y recomendaciones:

OBSERVACIONES

El Proceso Electoral

Instituto Federal Electoral (IFE)

La delegación quedó impresionada por la confianza uniforme que los partidos políticos y la sociedad civil han expresado sobre la habilidad del IFE para organizar eficiente y transparentemente las elecciones federales. El Instituto cuenta además con amplio reconocimiento por haber realizado en el 2004 un proceso de redistribución imparcial y profesional. Los 300 distritos electorales conformados para este proceso fueron diseñados en base al principio de la igualdad de cada ciudadano para ejercer el derecho del sufragio y no por intereses políticos. El IFE también involucró a representantes de los partidos políticos en cada etapa, creando así un proceso inclusivo que imprimió transparencia y confianza al esfuerzo. Además de su diligente trabajo en la distritación, el IFE ha desarrollado detalladas estrategias y programas para guiar los preparativos para el día de la jornada electoral, incluyendo la selección y entrenamiento de funcionarios electorales para aproximadamente 130 mil casillas que serán instaladas en todo el territorio nacional. Todos los funcionarios de los departamentos y áreas de trabajo del IFE, con los cuales se reunió la delegación, nos expusieron su ardua labor para asegurar una correcta y técnica administración de las elecciones.

Sin embargo, la designación del actual Consejo General del IFE (2003) generó cuestionamientos

sobre la total imparcialidad del Instituto a raíz de la comparación con sus predecesores, debido a que el actual Consejo General fue estructurado sin la participación activa del PRD. El anterior Consejo General se integró con reconocidas personalidades de incuestionable integridad y capacidad profesional. y, en contraste con el actual Consejo, fueron seleccionados por consenso legislativo de los tres partidos políticos mayoritarios.

Existe una opinión general de que esta situación no afecta necesariamente la capacidad del actual Consejo General para administrar adecuadamente el proceso electoral. Sin embargo, en lo que se refiere a la toma de decisiones políticas sensibles acerca de la equidad entre los partidos, el IFE ha sido percibido por sus críticos como una entidad que ha jugado parcialmente su papel como árbitro. En la opinión de algunos observadores, esto puede atribuirse a un Consejo dividido donde algunas resoluciones se aprueban por un pequeño margen (cuatro contra cinco). Otro factor que contribuye con esta percepción es que las elecciones federales del 2 de julio serán las primeras organizadas por este Consejo General.

Debe subrayarse que los mismos críticos conceden que en una contienda presidencial altamente competitiva como ésta, el IFE enfrenta retos inusuales y reconoce que, por encima de todo, la credibilidad de la administración de la elección no está siendo cuestionada.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En la última década, los partidos políticos han utilizado cada vez más los canales legales para buscar soluciones a sus quejas electorales. Este es un paso positivo para el fortalecimiento del estado de derecho. Bajo la actual Sala Superior (integrada en 1996), el Tribunal Electoral ha desarrollado una reputación como árbitro de última instancia creíble e imparcial. En los últimos años, el Tribunal ha decidido sobre un número de casos, que constituyen aportes jurisprudenciales. También ha interpretado la ley de forma innovadora, provocando cumplidos desde diferentes sectores, los cuales evalúan que ha ayudado a garantizar un proceso más transparente; sin embargo éstas también han generado preocupación en otros sectores que sienten que el Tribunal ha excedido su jurisdicción normativa. Una complicación adicional se origina en el hecho de que el período actual para todos los jueces concluye en octubre de este año (excepto para uno de los magistrados que fue designado en el 2004). Esta forma de elección complica la continuidad y para ello se están estudiando mecanismos de escalonamiento en la nominación de los magistrados.

Padrón Electoral

El padrón electoral mexicano es uno de los más sofisticados en el mundo y contiene numerosos seguros para prevenir el fraude el día de la elección, tal como información de identificación detallada y con fotografía de 71 millones de ciudadanos que han remitido sus solicitudes para ser incorporados en el registro electoral. Aun así, subsisten algunos retos técnicos tales como la remoción a tiempo del padrón electoral de los difuntos. Los actuales mecanismos de comunicación entre el IFE y los registros civiles, los cuales mantienen los registros públicos de los decesos, no facilitan el intercambio eficiente de información, haciendo difícil que el IFE pueda mantener un listado actualizado de forma constante. Sin embargo, estos problemas no provocan preocupaciones sobre la imparcialidad del órgano. Partidos políticos y sociedad civil en general expresan altos niveles de confianza en la certeza del registro.

Voto en el Exterior

A finales de junio del 2005, el Congreso Federal aprobó una significativa reforma electoral al dar a los mexicanos que residen en el exterior el derecho a votar en las elecciones presidenciales. La implementación de esta reforma fue asignada al IFE, el cual debió enfrentar limitaciones de tiempo y presupuesto para la organización de este proceso. El IFE lanzó una campaña dentro y fuera de México para informar a los mexicanos en el extranjero acerca de cómo podían participar en el proceso electoral. Las expectativas eran tan altas que se sétimo un diez por ciento de los mexicanos registrados en el exterior aplicarían. El número final estuvo muy por debajo de lo estimado, aproximadamente 50,000 ciudadanos eligieron enviar sus solicitudes, que representan apenas un 1.5 por ciento del universo estimado. Los partidos políticos y el público en general reconocen el esfuerzo del IFE y esperan que esta experiencia sirva como base para realizar mejoras y asegurar hacia el futuro la participación de los mexicanos residentes en el exterior. En lo que se refiere a la regulación para el voto en el exterior, el IFE ha aplicado la estricta interpretación de la ley. Los partidos políticos se sintieron frustrados por limitaciones impuestas a su capacidad para llevar a cabo el trabajo de difusión de información a potenciales votantes residentes en el extranjero.

Presentación de los Resultados de las Votaciones y Confianza en el Escrutinio

La naturaleza altamente competitiva de la carrera presidencial del 2006 provee a las autoridades electorales con un reto particularmente serio después de que cierren las casillas el 2 de julio e inicie el conteo de los votos. Cualquier monitor de la elección tendrá la facultad de observar el conteo electoral mientras se lleva a cabo accediendo al Internet, pero los resultados finales (aunque no los oficiales) no se sabrán hasta la madrugada del día siguiente o incluso eventualmente más tarde en caso de que los resultados sean estrechos. Esto puede producir considerable ansiedad en el público, y, en estas circunstancias, algunos actores políticos temen que esta situación provoque demostraciones agresivas o violencia. Para responder a esta contingencia, el IFE ha ensamblado un equipo para tabular rápidamente los resultados a partir de una muestra aleatoria de 7,500 casillas, permitiendo así una fotografía certera del resultado electoral con un muy pequeño margen de error. Otros llamados “conteos rápidos” están contemplados por partidos y organizaciones de sociedad civil, los cuales también son importantes para proveer confianza en el proceso. La ONG Presencia Ciudadana es una de las organizaciones que esta planificando llevar a cabo este tipo de conteo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está validando su metodología.

Regulación sobre Campañas Electorales

Como se puede notar en las declaraciones del NDI para las elecciones del 2000, una mejor regulación para el financiamiento de las campañas ha sido condicionada por la legislación electoral actual que contiene mecanismos insuficientes para garantizar su cumplimiento.

De acuerdo a dicha legislación, el IFE llevará a cabo tres auditorías para las elecciones del 2006, dos serán publicadas durante la campaña y una tercera el día de la jornada electoral. Dada la historia de México de excesivos niveles de gastos para campañas presidenciales, el tiempo de publicación de la última auditoría reduce el potencial impacto que podría tener para nivelar las condiciones de competencia. Casi todas las personas con las que la delegación se reunió, manifestaron que las sanciones y penalidades han probado ser ineficientes para prevenir que los partidos políticos excedan los topes de campaña establecidos. Adicionalmente, existe especulación pública de que una significativa cantidad de los recursos de campaña que no son reportados provienen de fuentes

ilegítimas, una de las cuales que mas podrían preocupar es el narcotráfico.

Educación Cívica

La delegación estuvo complacida de saber que en reconocimiento a este problema, el IFE ha desarrollado una estrategia de educación cívica, en un esfuerzo continuado que lleva ya 5 años. El IFE también ha desarrollado un programa con las juntas distritales que ha culminado con la presentación de por lo menos un proyecto por cada uno de los distritos orientado a motivar la participación ciudadana en las próximas elecciones.

Uso de los Programas Sociales Gubernamentales para Ventaja Electoral

Para que las elecciones sean significativas, el electorado debe tener garantía de que su voto será secreto y libre, sin condicionamientos que puedan lesionar su decisión soberana. Varias organizaciones de monitoreo doméstico expresaron su preocupación en torno a la posibilidad de que los oficiales encargados de programas sociales públicos, condicionen la entrega de los beneficios, según las preferencias electorales de los votantes.

Medios de Comunicación

La delegación se sintió motivada por el hecho de que, a pesar de la capacidad limitada que tiene el IFE para regular el acceso a los medios, el Instituto ha iniciado la implementación de un proyecto de monitoreo de medios. Estas iniciativas se enfocan en coleccionar información sistemática sobre la cantidad de espacios de televisión adquiridos por los partidos políticos y la cobertura que hacen los medios de cada candidatura.

B. Contexto Electoral Más Amplio

Apatía del Votante

Existe una paradoja en México, donde a pesar de que se espera que estas sean las elecciones más competitivas en la historia del país, se siente una fuerte tendencia hacia una actitud de apatía a votar. Se observa un declive constante en la participación de los electores desde las elecciones del 2000 y las estimaciones recientes indican que un alto porcentaje de los electores registrados se abstendrían de participar en los comicios del próximo 2 de julio.

Calidad de las Campañas

Cada vez más, las campañas políticas mexicanas se han basado en los medios de comunicación y en las técnicas de mercadeo, enfocándose fundamentalmente en imágenes y lemas. En opinión de las organizaciones de la sociedad civil y analistas políticos, las actuales campañas presidenciales, carecen de propuestas de políticas públicas que orienten a los votantes a una toma de decisión informada.

Los debates permiten que los candidatos articulen sus propuestas en temas de interés nacional. Un avance positivo en el desarrollo democrático de México es la creciente aceptación de la opinión pública sobre la importancia que tienen los debates presidenciales como una forma a través de la cual se puedan conocer las plataformas políticas de los candidatos. Aun así, este instrumento democrático no se ha convertido en una práctica de campaña. Los candidatos, en lugar de ver los debates como un bien común, han condicionado su participación basándose en el cálculo de cómo el

debate les afectaría en los resultados electorales finales.

Acceso a los Medios

Para que una elección sea verdaderamente democrática, los contendientes políticos deben contar con igualdad de oportunidades para llegar a los votantes y obtener su apoyo.

Los medios de comunicación masiva de México se caracterizan por un virtual duopolio televisivo. La falta de competencia en este sector ha generado quejas sobre una posible arbitrariedad o trato preferencial, en la asignación de tarifas diferenciales para partidos y candidatos. Mas aun, dado el alto gasto en los medios de comunicación masiva, por parte de los partidos y el estado, la delegación ha recogido una preocupación de varios actores, respecto a que ciertas empresas del sector podrían haber cabildeado activamente para evitar una reforma electoral que promovería un acceso equitativo a los medios.

Observación Internacional

La delegación recibió complacida la información de una iniciativa auspiciada por el PNUD/México, para reunir grupos internacionales de observación electoral y representantes de organizaciones domésticas de monitoreo con el fin de discutir estrategias de coordinación entre ellos y con el IFE.

RECOMENDACIONES

Con base en lo anteriormente dicho y con ánimo de contribuir dentro de los marcos de la cooperación internacional, la delegación respetuosamente ofrece las siguientes recomendaciones, las cuales espera ayuden a promover la confianza y la participación ciudadana en las elecciones que se avecinan:

- Más allá de los aspectos técnicos del proceso electoral, consideramos que el IFE debería construir consensos entre los miembros del Consejo General. Hablar con una sola voz ayudaría al IFE a mantener su credibilidad y disminuir percepciones de inconsistencia. Esto es de especial importancia la noche de la jornada electoral.
- Para combatir el abstencionismo electoral y la eventual compra y coacción del voto, los esfuerzos de educación cívica del IFE deberían redoblar a través del incremento de la coordinación con grupos cívicos que se encuentran implementando actividades similares.
- Durante la campaña, partidos políticos y candidatos deberían evitar en lo posible, la utilización de retóricas provocativas y ataques personales. Los partidos y candidatos deberían incrementar sus esfuerzos para difundir sus plataformas.
- Dirigido por el IFE se deberían desarrollar mecanismos de coordinación entre los partidos políticos y grupos de sociedad civil, incluyendo la ONG “Presencia Ciudadana”, para dar a conocer los resultados de los diversos “conteos rápidos”, y mantener confianza en el proceso electoral, la noche de la elección.
- Los grupos nacionales de monitoreo deberían asumir como una prioridad el participar en la reunión que esta siendo promovida por el PNUD para motivar la coordinación efectiva de los

esfuerzos de observación entre los grupos locales y con el IFE.

A largo plazo, recomendamos considerar los siguientes aspectos:

- El monitoreo de medios y las actividades de observación electoral que actualmente desarrolla el IFE, tiende a duplicar los tradicionales esfuerzos de organizaciones civiles nacionales. El IFE debería buscar sinergia con las iniciativas existentes.
- La comunidad internacional deberá continuar proveyendo asistencia técnica y financiera a aquellas organizaciones nacionales comprometidas en la educación del votante y en actividades de observación electoral.
- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debería considerar la conveniencia de estructurar un servicio profesional permanente. También se debería contemplar la formulación de una propuesta que permita la elección escalonada de sus magistrados, para asegurar la renovación y continuidad del Órgano.
- Deberían construirse mecanismos que provean a los partidos políticos y candidatos, acceso equitativo a los medios de comunicación masiva. Como se puede notar en la declaración de NDI de las elecciones presidenciales del 2000, los actores políticos y sociales deberán ponderar la aprobación de reformas tales como la colocación de los espacios en medios bajo una autoridad independiente para asegurar que las concesiones de transmisión sean asignadas de forma justa y no partidaria.
- Se debería proveer al IFE con regulaciones más efectivas para prevenir violaciones y controlar gastos ocultos o ilícitos en el financiamiento de las campañas.

LA DELEGACIÓN Y SU TRABAJO

El propósito de esta delegación es demostrar el apoyo de la comunidad internacional para un proceso electoral transparente y genuino, y ofrecer un estudio certero e imparcial del ambiente político de las elecciones que se avecinan. NDI organizará una delegación pre-electoral adicional que examinará de forma más cercana temas vinculados con regulación del financiamiento de las campañas y la equidad de acceso a los medios de comunicación.

La delegación fue dirigida por Félix Ulloa, Director de la oficina local de NDI en Haití y ex – magistrado del Tribunal Superior Electoral de El Salvador, e incluyó a Arturo Valenzuela, Ex – asistente especial del Presidente Bill Clinton, Director Senior para Asuntos Inter-Americanos en el Consejo de Seguridad Nacional, Director del Centro para Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown y miembro de la Mesa Directiva de NDI; Patricia Bullrich, Presidenta del Partido Unión por Todos de Argentina y ex –Ministra de Trabajo; Stella Maris Cacace, Secretaria Técnica de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay y miembro del Directorio de la organización civil Decidamos de Paraguay. A la delegación se integraron Julián Quibey, Director Residente de NDI/México, Keila González, Oficial de Programas Residente de

NDI/México y Linda Patterson, Oficial de Programas de Elecciones de NDI/Washington.

Estando en la Ciudad de México, la delegación se encontró con representantes de: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); el Instituto Federal Electoral (IFE); la campaña de Felipe Calderón del Partido Acción Nacional(PAN); la campaña de Andrés Manuel López Obrador y representantes de la Coalición por el Bien de Todos; el Partido Revolucionario Institucional; la campaña de Roberto Campa y representantes del Partido Nueva Alianza; la campaña de Patricia Mercado y representantes del Partido Alianza Socialdemócrata y Campesina; la coalición Ciudadanos Unidos por la Observación Electoral (CUOE); las firmas encuestadoras Consulta Mitofsky, Parametría e Ipsos-Bimsa; y la comunidad internacional. La delegación desea expresar su profundo agradecimiento a todos aquellos que tomaron el tiempo de compartir sus visiones.