



Mayo 2010

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA ELECTORAL SUSCRITOS POR MÉXICO. PERSPECTIVA INTERNA

Sara Berenice Orta Flores*
Blanca Torres Espinosa**
Xochitl Tamez Martínez***

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Orta Flores, Torres Espinosa y Tamez Martínez: *Instrumentos internacionales en materia electoral suscritos por México. Perspectiva interna*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, mayo 2010. www.eumed.net/rev/cccss/08/fem.htm

“Reafirmamos que la democracia es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural y su participación plena en todos los aspectos de su vida. Reafirmamos también que, si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia, y que éste no pertenece a ningún país o región, y reafirmamos la necesidad de respetar debidamente la soberanía y el derecho a la libre determinación. Destacamos que la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente”.

Cumbre Mundial de las Naciones Unidas, 2005

Introducción

La interacción extraterritorial de los distintos Estados y agentes internacionales en sus versátiles relaciones económicas, sociales, culturales y políticas, son abordados desde las más variadas ramas de las ciencias sociales. El proceso de globalización aún cuando ha sido multi-estudiado por estas materias, es aún un fenómeno de conceptualización inconclusa.

La oportunidad con la que se crean las instituciones económicas y jurídicas supranacionales, no sólo ponen en jaque al Estado nacional, sino a los teóricos de éste, que no alcanzan a explicitar los nuevos reacomodos de estructura y sus consecuencias con la misma prontitud.

No obstante las mejores intenciones de apertura internacional por parte de los estados nacionales, sobrevienen con ella tensiones de superposición de órdenes jurídicos diversos, el interno y el externo. "En este marco el Estado Nacional, que a través de sus instituciones funciona como el andamiaje estructural de la sociedad, se enfrenta a serias dificultades ante la cesión de competencias y jurisdicciones que sufre en el marco de los procesos de integración regional y supranacionalidad política...¹".

La estructura jurídica en México está diseñada en principio, para resolver los asuntos que se generan dentro de un Estado soberano. A este diseño paulatinamente se le han agregado atisbos de contemporaneidad para dar cabida al derecho supranacional. Sin embargo éste no es un tema resuelto.

Desde las infinitas perspectivas desde las que el fenómeno de globalización puede estudiarse, para este trabajo elegimos la materia electoral que se desarrollará de forma inductiva. Es decir, focalizando nuestra atención en el Estado Mexicano nos concentraremos en el desarrollo de sus instituciones y reformas electorales (a través de su proceso democrático) de tal manera que pueda ser contrastado con el referido fenómeno global, específicamente desde el interés creciente de hacer que prevalezcan los principios democráticos en el globo.

En estas apretadas líneas, intentaremos colocarnos al nivel de un país que poco a poco tuvo que insertarse en la dinámica económica y política mundial. Para entender cómo un país como México se despierta en un mundo interactuante, cómo la política exterior mexicana debe transformarse del

* Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la UASLP-UAMZH. Maestra en Derecho Constitucional. Doctoranda en Derecho Constitucional en la Universidad de Buenos Aires Argentina.

** Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la UASLP-UAMZH. Doctora en Derecho Tributario por la Universidad de Salamanca, España.

*** Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la UASLP-UAMZH. Maestra en Economía. Doctoranda en Ciencias de lo Fiscal.

¹ *Crf. Berchol, Jorge, "La dinámica política y económica de la globalización", El estado y la globalización, Buenos Aires, Argentina, Ediar, 2008, p. 21.*

aislacionismo crónico que lo caracterizó hasta los años setentas, para involucrarse en los avatares y vaivenes de la dinámica internacional a la que ya no tuvo más opción que formar parte.

Como una aproximación al tema y para colocar al lector en el vértice de la complejidad normativa que acarrea la convivencia del orden jurídico nacional y supranacional, se explicará el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que aporta –o debería aportar- la jerarquía normativa en México. Esto con el propósito de generar una perspectiva pragmática sobre la trascendencia jurídica de los tratados supranacionales en el país en estudio.

Cabe acotar que las múltiples tensiones de superposición del derecho interno y el externo, son un tema que sobrepasaría la amplitud de esta aportación, que sólo pretende detenerse en las principales reformas electorales mexicanas y su empatía con el derecho supranacional en la materia. Para ello, en la parte final se hará una descripción del abanico de instrumentos y obligaciones internacionales que ha suscrito México en materia democrática.

Para un estudio posterior se abre la posibilidad de una investigación empírica que nos indique el uso corriente de los tratados y jurisdicciones internacionales en la resolución de conflictos de carácter electoral en México. Ahora bien, si colocáramos una lupa en esa tesitura, podría abrirse la oportunidad de abordar las tensiones que se generan entre el control de constitucionalidad (nacional) versus el control de convencionalidad (jurisdicciones supranacionales) dentro de una estructura de jerarquía normativa tan incierta como la mexicana.

SUMARIO: 1.1 Artículo 133 de la Constitución Federal de México. 1.3 Instrumentos Internacionales suscritos por México en materia electoral. 1.2 La política exterior de México y el proceso democrático nacional.

1.1 Artículo 133 de la Constitución Federal de México

La política exterior es facultad del Presidente de la República, y al respecto el artículo 89 fracción X de la CPEUM fija como una de sus facultades la de celebrar tratados internacionales, observando los principios normativos que son el sustento de la tradición internacional mexicana: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención y la solución pacífica de controversias.

Por su parte, dentro de las facultades de control del Senado está la de analizar la política exterior que desarrolla el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente (el de Relaciones Exteriores) rindan ante el Poder Legislativo².

² Artículo 76, fracción II, de la CPEUM.

Para que un tratado internacional sea derecho vigente en México³, se requieren dos requisitos formales y uno de fondo. El primero, que sea suscrito por el Presidente de la República (o a quien él otorgue plenos poderes para hacerlo)⁴. El siguiente punto entra en el terreno de la Cámara Alta, a quien le corresponde la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscribe, además debe aprobar su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos instrumentos supranacionales⁵. Resta mencionar el requisito de fondo, que es simplemente la necesidad de que los Tratados internacionales sean conformes a la Constitución mexicana.

En principio, la jerarquía normativa de los Tratados internacionales en México está señalada en el artículo 133 de la Constitución federal, que a la letra dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados⁶.

³ Por Tratado Internacional se entiende, según el Artículo 2º, apartado 1, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (de la que México es parte): el acuerdo celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en varios conexos, cualquiera que sea su denominación particular, de lo que resulta que la noción de tratado es puramente formal siempre que su contenido sea acorde con su objeto y finalidad, pues desde el punto de vista de su carácter obligatorio los compromisos internacionales pueden denominarse tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o cambio de notas, además de que no hay consenso para fijar las reglas generales a que deben sujetarse las diferentes formas que revisten tales compromisos internacionales, los que, en consecuencia, pueden consignarse en diversas modalidades. Corroborado por la jurisprudencia TRATADOS INTERNACIONALES. ADMITEN DIVERSAS DENOMINACIONES, INDEPENDIENTEMENTE DE SU CONTENIDO. Tesis: 2a./J. 10/2007.

⁴ Art. 2, fracción VI. "Plenos Poderes: el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en cualquier acto relativo a la celebración de tratados. Art. 3.- "Corresponde al Presidente otorgar plenos poderes. *Ley sobre la celebración de Tratados.*

⁵ Reciente reforma publicada en el Diario Oficial el 12 de febrero de 2007. Esta fracción no había sufrido ninguna modificación, anteriormente sólo establecía como facultad exclusiva de la Cámara de Senadores "Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras".

⁶ La redacción actual no difiere esencialmente de la original en la Constitución federal de 1917: "Artículo 133.- Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los *tratados hechos y que se hicieren por* el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada

De su lectura bien puede desprenderse lo siguiente: 1) Son ley suprema la Constitución, las leyes federales y los Tratados; 2) Se obvia la primacía de la Constitución, por el orden en que está redactado el artículo; 3) Esta lógica no es clara respecto de las leyes federales y los tratados, de donde puede inferirse la supremacía de las leyes federales sobre los tratados o puede interpretarse una jerarquía igual, y 4) Las constituciones y leyes locales deben ser conformes con la Constitución, leyes federales y tratados.

Pues bien, se ha requerido de la interpretación de la Corte para explicar que el artículo 133 no dice lo que dice. Sobre el primer y segundo puntos no hay discusión alguna, la Constitución federal mexicana es el vértice del orden jurídico nacional, tal y como Hans Kelsen lo ha establecido "El orden jurídico, especialmente aquel cuya personificación constituye el Estado, no es por tanto, un sistema de normas coordinadas entre sí, que se hallasen, por así decirlo, una al lado de la otra, en un mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles⁷". Es por tanto la norma que regula la elaboración de las leyes, de las normas generales de ejecución de las cuales se ejerce la actividad de los órganos estatales, tribunales y autoridades administrativas⁸.

Por lo que toca a la relación de supra o subordinación entre leyes federales y tratados, el caso mexicano, es distinto por ejemplo, al de Argentina; en donde determinados tratados internacionales en materia de derechos humanos están al mismo nivel que la Constitución⁹ (artículo 75 inciso 22), por lo que la Constitución no se convierte en el vértice de una pirámide, con normas rígidas y apriorísticas de validez, es en realidad el centro de donde dimana el reconocimiento de validez de las normas de carácter interno y externo, utilizando para ello el mecanismo de ponderación en el caso de colisión de los diferentes órdenes jurídicos¹⁰.

Hasta aquí vale preguntarnos, qué jerarquía normativa tienen en México los tratados internacionales? Hasta 1998, la Corte sostenía la tesis "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA." con esta interpretación la Corte se limitaba a repetir lo que -desde su punto de vista- gramaticalmente expresa el artículo 133, y no desarrollaba una interpretación

Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

⁷ Kelsen, Hans, "*Teoría general del derecho y del estado*", Tr. Eduardo García Maynes, México, UNAM, 1995, p. 146.

⁸ Kelsen, Hans, "*La garantía jurisdiccional de la Constitución*", Tr. Rolando Tamayo y Salmorán, México, Anuario Jurídico, vol. I, 1974, p. 476.

⁹ *Cf.* Bidart, Campos, "*Instrumentos Internacionales con jerarquía constitucional*", *Manual de la Constitución Reformada*, 5ª reimp., Tomo I, Capítulo I, Buenos Aires, Ediar, 2006, pp. 99 – 267.

¹⁰ Para profundizar sobre el tema *Vid.* Gil Domínguez, Andrés, "*La regla de reconocimiento constitucional en Argentina*", *Art. 75, inc. 22 CN, Doctrina, Jurisprudencia*, Buenos Aires, Ediar, 2007, p. 10 y ss.

hermenéutica que le permitiera al Estado mexicano responder coherentemente a los compromisos internacionales¹¹.

Coincidimos con Manuel Becerra Ramírez cuando afirman que el artículo 133 además, tiene una redacción defectuosa de origen, pues no responde a los diferentes fenómenos de la realidad internacional.

En principio, la fórmula de la Constitución omite las normas consuetudinarias que también son fuentes del derecho internacional y que otros sistemas prevén dentro de su sistema de recepción del derecho internacional; además, no toma en cuenta otro tipo de actos internacionales como las sentencias, los acuerdos ejecutivos y las resoluciones que dicten los organismos jurisdiccionales internacionales. Tampoco resuelve, en el ámbito interno, la prelación entre la diferente normatividad jurídica (Constitución, tratados, leyes federales, leyes locales)¹².

Fue hasta la resolución 1475/98, al resolver la Corte un amparo en revisión promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, donde se argumentó que una ley federal estaba en contra del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, por negar la posibilidad de inscribirse como sindicato, la Corte falló a favor (permitiendo su registro) con la tesis "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." Tesis que constituye un precedente determinante y avanzado, aunque tardío, por medio del cual la Corte reconoce la trascendencia de los instrumentos jurídicos extraterritoriales en territorio mexicano.

La tendencia de interpretar la supremacía de los tratados internacionales sobre las leyes federales también se corrobora con la tesis P. IX/2007 "TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL". Además con la tesis I.4o.A.440 A, "TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES", que en su parte esencial establece: "... cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan".

¹¹ Carpizo, Jorge, " *Tratados internacionales. se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98)*", *Cuestiones Constitucionales*, No. 3 julio-diciembre, México, UNAM/IIJ, 2000, disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm> 25 de mayo 2010.

¹² Becerra Ramírez, Manuel, " *Tratados internacionales. se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98)*", *Cuestiones Constitucionales*, No. 3 julio-diciembre, México, UNAM/IIJ, 2000, disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm> de mayo 2010.

La Corte tras las últimas interpretaciones constitucionales ha colocado al orden jurídico supranacional sobre el interno, respondiendo así afortunadamente a la tendencia global; sin embargo, la supremacía de los tratados no es sólida. Como hemos visto, del mismo texto se han interpretado posturas opuestas. Consideramos urgente una reforma al artículo 133 para establecer de una buena vez y de manera clara, cuál es la jerarquía de normas en México¹³.

Enriquece nuestra exposición el voto particular que sobre la tesis I.4o.A.440 A, (mencionada líneas arriba) expresa el Ministro José Ramón Cossío Villegas:

Este Alto Tribunal se encuentra encargado de la interpretación sistemática y armónica de la Constitución, no de la integración de tendencias internacionales o de abiertamente sustituirse en el órgano de reforma de la Constitución para la incorporación de estas tendencias... No existe ningún elemento constitucional, teórico o histórico que me permita coincidir con la afirmación de que los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes.

Toda vez que los tratados internacionales son ley vigente en el ordenamiento mexicano, son por tanto susceptibles de control constitucional. El amparo directo es una vía de impugnación, siempre y cuando afecte la esfera de los derechos fundamentales de la persona – sea jurídica o moral-, bajo este recurso los efectos de la resolución son siempre inter partes. En igual tesitura, en materia electoral tenemos al juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Otra ruta de impugnación pertenece al pequeño margen de control difuso que hay en México, vía acción de inconstitucionalidad. Los sujetos que pueden impugnar la inconstitucionalidad de un tratado son el Procurador General de la República (funcionario del Ejecutivo), el equivalente al 33% de la Cámara de Senadores y el Ombudsman, éste sólo en materia de derechos humanos. La resolución tiene efectos *erga omnes* sí y solo si votan a favor al menos 8 de los 11 ministros de la Suprema Corte, es decir con una difícil mayoría calificada del 73%¹⁴.

Aunado a lo anterior, por medio de la tesis P./J. 84/2004, se fijó el siguiente criterio: "TRATADOS INTERNACIONALES. SON NORMAS GENERALES Y, POR TANTO, SON IMPUGNABLES EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL" es así que, se abre la posibilidad de accionar otro medio de control, el que básicamente resuelve la constitucionalidad o no de actos o normas que vulneren las competencias en

¹³ Lo que no consideramos de difícil concreción, si tomamos en cuenta que la Carta general desde 1917 lleva a la fecha más de 470 reformas. Seis tan sólo en 2009, hasta el mes de agosto.

¹⁴ En caso de no reunir la mayoría calificada en la votación, los efectos de la resolución se circunscriben sólo a las partes.

línea horizontal o vertical de los poderes del Estado¹⁵. Al igual que en la acción de inconstitucionalidad, la resolución tiene efectos generales si se obtiene una mayoría de por lo menos ocho votos.

La figura del amparo en México data desde 1847, es el medio de control constitucional más sólido en este sistema jurídico (no incluye la defensa de los derechos políticos). Las controversias constitucionales sin embargo, aún y cuando son vigentes desde la Constitución de 1857, es hasta su reforma integral en 1994, cuando propiamente comienza su utilización, al establecer una gama mucho más amplia de hipótesis para impugnar. Las acciones de inconstitucionalidad se crearon en 1994 y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en 1996.

Coincidimos con César Astudillo Reyes, al aseverar que si el control de la Constitución en México, es reciente, se debe a que es reciente también el ejercicio de la democracia, "...mientras no hubo pluralismo político tampoco hubo justicia constitucional..."¹⁶ Esta aseveración se verá complementada líneas adelante.

1.2 La política exterior de México y el proceso democrático nacional

La actitud de participación en un mundo global por parte de México se generó tardíamente. Existía incluso hasta más de la mitad del siglo XX un antaño recelo a incursionar decididamente en la vida de interacción supranacional, aún y cuando ya era inminente su presencia.

¹⁵ *Crf.* Artículo 105, fracción I, de la CPEUM. "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: **I.** De las *controversias constitucionales* que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre: **a)** La Federación y un Estado o el Distrito Federal; **b)** La Federación y un municipio; **c)** El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; **d)** Un Estado y otro; **e)** Un Estado y el Distrito Federal; **f)** El Distrito Federal y un municipio; **g)** Dos municipios de diversos Estados; **h)** Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; **i)** Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; **j)** Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y **k)** Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia..."

¹⁶ "Ensayo de justicia constitucional de cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas", México, UNAM, 2004, p. 68.

Esta actitud no se generó gratuitamente, se sembró tras las desafortunadas experiencias de intervenciones extranjeras: la norteamericana en 1847, la francesa en 1862, así como la presión internacional a principios del siglo XX con motivo de la revolución mexicana. Podríamos decir incluso, si vamos más atrás, que la conquista española, no fue precisamente, una intervención virtuosa.

El proceso de revolución iniciado en 1910 contribuyó a fortalecer un acentuado nacionalismo, y la adhesión a la doctrina Carranza que trazaba los principios de autodeterminación de los pueblos y la no intervención¹⁷, fueron la piedra angular de la política exterior mexicana. Estos postulados que se originaron por experiencia histórica propia¹⁸.

Hasta principios de la década de los cuarentas, la atención del Estado mexicano estaba focalizada en la concreción los preceptos revolucionarios y la pacificación del país¹⁹. Es hasta 1942 cuando México rompe con la política de no intervención y se une las potencias del Eje en la Segunda Guerra Mundial. Más tarde forma parte de la Sociedad de las Naciones 1932, de las Naciones Unidas 1945, y de la Organización de los Estados Americanos 1948²⁰. Sin embargo, en las dos décadas que siguieron a la segunda Guerra Mundial, la política exterior de México podría caracterizarse como pasiva, defensiva y jurídicista²¹.

Aparentemente no se tenía la voluntad ni la posibilidad de actuar de forma diferente, se vivía bajo la rigidez de un mundo político bipolar en el clima de intolerancia de la guerra fría. En este contexto México se encontraba en un acentuado bilateralismo comercial con Estados Unidos de América, y por tanto tenía muy claro a qué bando pertenecía. Además, el país estaba concentrado en promover su propio desarrollo, enfocado prioritariamente a la industria²².

¹⁷ Estos principios fueron anteriores a lo que después en 1936 serían utilizados en el Protocolo Interamericano de No intervención, en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz.

¹⁸ Ojeda, Mario, *"La política exterior tradicional"*, México: el surgimiento de una política exterior activa, México, Secretaría de Educación Pública/Cultura, 1986, p. 28 y ss.

¹⁹ Nace en 1929 el Partido Nacional Revolucionario que más tarde se convertiría en el Revolucionario Institucional (PRI), por su parte se funda como oposición el Partido Acción Nacional (PAN) en 1939.

²⁰ La carta de la organización de la Organización de los Estados Americanos fue adoptada en Bogotá, Colombia el 30 de abril de 1948 durante la novena Conferencia Internacional Americana, actualmente engloba a 35 países americanos, 21 son miembros fundadores, México entre ellos. Disponible en <http://www.oas.org/Juridico/spanish/tratados/a-41.html#ch1> de 25 de mayo de 2010.

²¹ La postura jurídicista se refiere a que México no tomaba ninguna posición política en las cumbres internacionales en temas que tuvieran que ver con la soberanía interna de los estados, sus posturas siempre se mantuvieron dentro de las interpretaciones legales de los tratados, con el objetivo de evitar cualquier conflicto supranacional. *Cf.* Ojeda, Mario, *"La política exterior tradicional"*, *op. cit.* pp. 29 y 30.

²² *Ibidem.* p. 30.

La expansión económica de México que propiamente había iniciado desde 1940 continuó con la etapa del "Desarrollo Estabilizador"²³, sin embargo, para finales de los sesentas este periodo comenzó a presentar problemas. Las dificultades en el proceso de sustitución de importaciones, el déficit en la balanza de comercio, el círculo vicioso de endeudamiento interno, empujaron a que finalmente México abriera su política exterior²⁴. Podríamos decir que se vio obligado a salir de su ostracismo para buscar nuevos mercados y financiamientos internacionales. Esta apertura era propicia pues se vivía un clima de tolerancia multilateral una vez superada la Guerra Fría.

La percepción social de que las políticas desarrollistas habían ido por mal camino, se reflejó en las elecciones presidenciales de 1970, al ser electo Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)²⁵. En esta elección, la hasta entonces sólida hegemonía priista sufre su primer descalabro –aunque lejos de ser determinante– obteniendo la oposición una cifra histórica del 13.8% de los votos. Hay que subrayar que el sistema político pasaba por su primera crisis evidente de legitimidad, además por la matanza que dos años antes había perpetrado el gobierno sobre una manifestación de estudiantes en Tlatelolco, Distrito Federal.

No obstante lo anterior, la política exterior de México se dinamiza con Echeverría Álvarez, propicia acciones de apoyo a Centroamérica, que giraban incluso en otra vertiente a las políticas sugeridas por Estados Unidos.

El tener como principal opositor a un sector amplio de la izquierda, sin duda exhibía ante el mundo las debilidades y desviaciones de un régimen político que seguía jactándose de revolucionario. Por esta razón y con el objeto de ganar para el sistema a los grupos disidentes, el gobierno puso en marcha una nueva política exterior. Ésta se fundaba en el principio del pluralismo ideológico y vino a ser, en consecuencia, la contrapartida lógica de la política interna de apertura democrática, al abrir las puertas para la diversificación de las relaciones internacionales de México, independientemente del signo político de los gobiernos con los que se buscó el acercamiento²⁶.

La política económica no fue la más propicia, en el sexenio del 70 al 76, México incluso tuvo que pedir un préstamo al Fondo Monetario Internacional por primera vez, así como aumentar la deuda externa con la banca internacional. Lo

²³ Época de bonanza en las finanzas públicas de México, basado principalmente en la sustitución de importaciones, autosuficiencia alimentaria y energética, baja tasa de inflación y exportaciones de mercancías. En los cincuentas y sesentas se vivió un crecimiento sostenido de la economía, llamándosele también el milagro mexicano.

²⁴ *Ibidem. op. cit.* pp. 45, 93 y 94.

²⁵ Abogado por la Universidad Autónoma de México (UNAM), fue Presidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Secretario de Gobernación en el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz.

²⁶ *Ibidem*, p. 54.

que llevó al término del mandato de Echeverría a dejar el país peor de lo que lo había recibido.

En el ámbito de la democracia interna mexicana, es hasta 1963 cuando se crean los "diputados de partido", con esta reforma constitucional se modifica el sistema representativo regido por el principio de mayoría relativa que se implantó en México desde la expedición de la Constitución federal en 1917. Lo que se pretendió al modificar el artículo 54 fue promover una mayor presencia de los partidos políticos minoritarios en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Fue en sí una concesión del partido dominante, si tomamos en cuenta que el PRI arrasaba en las contiendas electorales en ese tiempo²⁷. Sin embargo, debido a los candados establecidos, aún con la posterior reforma de 1972, en donde se redujo el alto porcentaje del total de votos que se exigía como requisito para alcanzar el beneficio de representación minoritaria, no se logró, obtener una estructura auténticamente pluripartidista²⁸. Al menos con esta reforma la oposición logró obtener hasta la sexta parte del total de la Cámara de diputados federal²⁹.

Para la elección presidencial de 1976 sólo hubo un candidato registrado en la contienda (José López Portillo y Pacheco)³⁰ quien provenía de las filas del PRI, partido que seguía teniendo altos índices de hegemonía política, y lo puede demostrar el hecho que los demás partidos de oposición registraron al mismo candidato. Circunstancia atípica en cualquier sistema que se preciara de ser democrático, y circunstancia también que no favorecía la imagen del gobierno al exterior.

López Portillo (1976-1982) recibe un país en crisis, por lo que la política exterior se ve minimizada los dos primeros años de gobierno. Toma acciones que aumentan la deuda externa hasta colocarla como la más alta del globo (entre las instituciones acreedoras se encuentra el FMI). Es el tema del petróleo el que viene a salvar del atolladero económico a México y que marca sus lineamientos de la política exterior.

Con el descubrimiento de nuevas reservas de petróleo y el aumento de su producción y explotación, México se coloca como un Estado con quien negociar, se hace atractivo internacionalmente, con ello adquiere una estatura de mayor envergadura a nivel global. Esta inédita posición seduce a López

²⁷ Orta Flores, Sara Berenice, "El poder legislativo local. Elementos para registrar su evolución", *El Poder Legislativo Estatal en México. Análisis y Diagnóstico*, Coord. Balkin Robert, México, The State University of New York (SUNY), 2004, p. 16.

²⁸ Barquín Álvarez, Manuel y José Ma. Serna de la Garza, "Artículo 54", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, 15ª ed. México, t. III. Porrúa/UNAM, 2000, pp. 32 y 33.

²⁹ Barquín Álvarez, Manuel, "La renovación política de 1986-1987 y la creación del Tribunal de lo Contencioso", *Evolución histórica de las instituciones de justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pág. 159.

³⁰ Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México, ocupó varios puestos en la administración pública desde el mandato de Gustavo Díaz Ordaz, fue Secretario de Hacienda antes de llegar a la Presidencia de la República.

Portillo, quien apuesta el ejercicio del presupuesto nacional en la venta del citado combustible, con lo que al bajar el precio del petróleo, el país se ve sumergido en la peor crisis en cuarenta años.

Durante este sexenio, en 1977 se aprobó la llamada "Reforma Política"³¹ en medio además de movimientos campesinos y estudiantiles en contra del sistema. Con esta reforma constitucional se inicia –por la necesidad de legitimar el poder del gobierno- el proceso de democratización del sistema mexicano, introduciendo elementos democráticos en el esquema electoral, como la creación de un Colegio Electoral y la posibilidad de registro de nuevos partidos políticos. Se modificó el sistema representativo de la elección a diputados, para configurar uno mixto de elección por mayoría relativa y representación proporcional, ya que antes de la reforma contemplaba el doble voto para elegir diputados federales, reforma que había sido inspirada en el modelo alemán para integrar el *Bundestag*³² y que hacía casi imposible alcanzar curules a diputados de oposición³³.

Al llegar Miguel de la Madrid Hurtado a la Presidencia de la República (1982-1988)³⁴ fue capaz de renegociar la deuda externa, pues el país estuvo a punto de declarar insolvencia frente al FMI, a la Tesorería de los EUA y a gran parte de la comunidad bancaria internacional. Su política exterior se caracterizó por ser pacifista, como estrategia preventiva para evitar que la ola bélica presente en Centroamérica pudiera importarse a tierras mexicanas³⁵. Se colocó como mediador, incluso con la mirada recelosa de los Estados Unidos, que su apoyo a las guerrillas en Latinoamérica se justificaban en la lucha contra el socialismo – a pesar de que la guerra fría había quedado atrás-.

México se ve obligado a ceñirse a los lineamientos del FMI, es el primer Presidente que promueve las reformas legales y constitucionales que comienzan

³¹ Para ver más sobre esta reforma constitucional, Carpizo Jorge, "*Reforma Política*", *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa/UNAM, 1995, pp. 2727-2730.

³² Cfr. Barquín Álvarez, Manuel, "*La renovación política de 1986-1987 y la creación del Tribunal de lo Contencioso*", *Evolución histórica de las instituciones de justicia electoral en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002, pp. 159 - 165

³³ Los antecedentes de definición de las fórmulas para la designación de espacios por circunscripciones plurinominales han tenido su propia historia. A partir de 1977 se ha modificado la Constitución en lo que toca al artículo 54, en los años de 1986, 1990, 1993 y 1996. Una descripción detallada del desarrollo de las fórmulas de asignación de diputados por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados federal puede consultarse en: Barquín Álvarez, Manuel y José Ma. Serna de la Garza, op. cit. pp. 34 – 43.

³⁴ Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México, posgrado en Harvard en administración pública. Director de Pemex, fue Secretario de Programación y Presupuesto durante el gobierno de José López Portillo.

³⁵ Para un estudio a fondo ver, Serrafiero, Mario, "*Regímenes políticos y globalización: América Latina*", *El estado y la globalización*, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2008, pp. 315-328; Ojeda, Mario, "*La política exterior tradicional*", op.cit., pp. 193 y ss.

la apertura económica, la reducción del gasto público y la venta de empresas paraestatales, lo que viene a ser, el principio del neoliberalismo.

Es así que la siguiente reforma electoral se llevó a cabo en 1986, teniendo como trasfondo el descontento de la sociedad con el Presidente Miguel de la Madrid por su tardía respuesta en el terremoto de 1985, -el más intenso y devastador que ha tenido México- desastre natural que despertó a una sociedad solidaria y demandante.

Tras una amplia consulta popular se realizó una reforma constitucional y se aprobó un nuevo Código Electoral. Estas reformas aún y cuando mostraban un avance democrático, mantenían el status quo del sistema político³⁶. Por ejemplo, el Secretario de Gobernación presidía la Comisión Federal Electoral y nombraba a las presidencias de los organismos locales electorales, este esquema de organización en particular evidenció más tarde el fracaso de la reforma.

Como consecuencia de estas transformaciones constitucionales y legales, fue posible el ingreso de los partidos minoritarios al Poder Legislativo Federal. En 1988, tras la cuestionada victoria del candidato del PRI Carlos Salinas de Gortari (1988-2004) -que obtuvo el porcentaje de votación más bajo en la historia del partido (50%)- por primera vez se pierde la mayoría calificada³⁷ al interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, obteniendo el 50.36% del total de escaños³⁸. Con esta modificación el partido mayoritario perdió la posibilidad de reformar por sí mismo la Constitución federal, lo que conllevó a la necesidad de buscar acuerdos políticos y escuchar así a las diversas corrientes ideológicas. Además lograron ingresar cuatro senadores de oposición provenientes del Frente Democrático Nacional (FDN) a la Cámara alta.

Bajo el contexto del rompimiento a la inercia mayoritaria del PRI, de una penetrante escisión en sus filas y un grave descontento político-social -por parte de quienes consideraron la elección presidencial como fraudulenta-, se llevó a cabo una abundante reforma electoral en el sexenio salinista (1988-1994). Se aprobaron reformas en 1990, 1991, 1992, 1993 y 1994³⁹. Entre ellas destacan la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y Tribunal Federal Electoral, la expedición de la credencial para votar con fotografía, el establecimiento de topes y gastos de campaña, mejoras al sistema de cómputo de votos electorales, fiscalización de los recursos de los partidos políticos, acreditación de observadores, mayores atribuciones del Consejo General del IFE. Aún y cuando

³⁶ Se implementó un Tribunal electoral, sin embargo el Colegio electoral podía modificar sus resoluciones. Se puso como tope un 70% de curules para el partido mayoritario, por ambos principios, se amplió la integración del Colegio electoral, se modificó la integración del Senado para renovarse por mitad cada tres años, aumentaron de 100 a 200 los espacios para la representación proporcional, subieron de 400 a 500 los integrantes de la Cámara baja, se reguló el caso de las vacantes de diputados de representación proporcional.

³⁷ Dos terceras partes o más del total de los integrantes de la Cámara.

³⁸ El Frente Democrático Nacional (FDN) antecesor del PRD obtuvo el 30%; y el PAN el 17%.

³⁹ Los decretos de reforma pueden consultarse en la página oficial de la Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> 25 de mayo 2010.

estas reformas electorales representaron en su tiempo un parteaguas de apertura democrática, el Ejecutivo seguía siendo el ente que controlaba la organización de las elecciones, era parte de la estructura de gobierno del IFE.

Salinas de Gortari se destacó por la implementación de una política neoliberal que se concretó en una venta masiva de empresas estatales y la suscripción del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá. Además inició abundantes reformas constitucionales y legales para estar acorde a las pautas exigidas por las instituciones financieras internacionales.

En las elecciones intermedias del mandato de Carlos Salinas de Gortari en 1991 y en las presidenciales de 1994 en las que gana el candidato del PRI Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), se recuperó el PRI en ambas cámaras, obteniendo nuevamente la mayoría calificada.

En el año 1994, padeciendo las consecuencias sociales y políticas de la devaluación económica conocida internacionalmente como "Efecto Tequila" (o el "error de diciembre" para los mexicanos), en 1996 se llevó a cabo la reforma electoral que finalmente permitió más adelante, un civilizado cambio de poderes. Se desplaza definitivamente al Ejecutivo de la integración del órgano de gobierno del IFE y se consolida su autonomía constitucional, además se democratiza el proceso de selección de los integrantes del Consejo General. A los partidos políticos se les denomina constitucionalmente como entidades de poder público y se le da preponderancia al financiamiento público sobre el privado. Por lo que hace al Tribunal electoral se consolida como la instancia última de resoluciones electorales y se fortalece el sistema de medios de impugnación tendiente a garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales. Se considera por vez desde la aprobación de la Constitución en 1917, a los derechos políticos como derechos fundamentales justiciables⁴⁰.

Fue en las elecciones intermedias del sexenio de Ernesto Zedillo en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en la de Senadores, con lo que se produjo por primera vez el fenómeno de gobierno dividido. Esto es "un escenario en el que el partido del Presidente de la República no cuenta con el control mayoritario en ambas cámaras del Congreso"⁴¹. El porcentaje del partido mayoritario fue de 47.8 en la Cámara de diputados y 59.4 en la Cámara de Senadores.

En el 2000 el candidato del PAN, Vicente Fox Quesada (coaligado con el Partido Verde Ecologista de México –PVEM-) al ocupar la silla presidencial le quita al PRI su estatus de hegemónico⁴², que había permanecido invicto por más de

⁴⁰ Fix-Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2ª imp., México, IJ/UNAM, 2008, p. 18.

⁴¹ Lujambio, Alonso, *Mesa directiva y comisión de gobierno. Una anomalía en perspectiva comparada, documento de trabajo*, México, División de estudios políticos/CIDE, núm. 86. p. 1.

⁴² "La noción de 'partido hegemónico' no tiene aquí una acepción peyorativa; era hegemónico porque poseía un control centralizado de las instituciones del Estado, pero

setenta años. El PAN obtuvo un 43.43% de votación, contra el 36.88% del Revolucionario Institucional que presentó como candidato a Francisco Labastida Ochoa. En la Cámara de Diputados federal ningún partido obtuvo la mayoría absoluta. Igual fenómeno se produjo en el Senado de la República⁴³.

En las elecciones intermedias del sexenio foxista en el 2003, fue evidente el castigo impuesto al partido gobernante, explicable "por la propia naturaleza de la frustración ante el nivel de expectativas generadas"⁴⁴, y aunado a que el PVEM en esta ocasión se coaligó en algunas entidades federativas con el PRI, el PAN redujo su fuerza en las Cámaras⁴⁵.

En este sexenio, paradójicamente se interrumpe la vorágine de reformas electorales. Fox Quesada promovió dos iniciativas electorales ante la Cámara de Diputados hasta la segunda parte de su sexenio; una referente a implantar el voto de los mexicanos en el exterior y la otra consistía en una amplia reforma, que entre otros puntos reducía los gastos de campaña, otorgaba más atribuciones de fiscalización al IFE y regulaba el financiamiento privado a los partidos políticos. Sin embargo, no se lograron los acuerdos para que estas iniciativas lograran al menos ser dictaminadas, así que se almacenaron en la congeladora parlamentaria⁴⁶.

Por otra parte, las reformas electorales que sí fueron dictaminadas se iniciaron por diputados y senadores de diferentes grupos parlamentarios (lo que ya denota un sistema presidencial con carácter plural) publicándose en el 2002, 2003, 2005 y el 2006. Los temas tratados fueron: cuotas de género, mayores requisitos para constituirse como partido político, el voto de los mexicanos en el extranjero y medidas para adoptar ley seca el día de las elecciones, respectivamente.

sobre todo porque gobernaba también el mundo de las ideas y las costumbres, porque su gobierno contaba con amplias bases de consenso, de aceptación consiente en el cuerpo de la sociedad mexicana" Becerra, Ricardo, et. al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ed. Cal y Arena, 2000, p. 16.

⁴³ El PRI mantuvo una mayoría relativa del 41.4%. Aún y cuando el PAN (40.4%) y el PVEM (3.6%) llagaron coaligaos, juntos tampoco alcanzaban la mitad más uno. Lo que habría permitido tener el quórum de la Cámara asegurado y aprobar por sí mismos leyes ordinarias. La tercera fuerza política (Partido de la Revolución Democrática -PRD-) el 11.2% y los demás partidos aliados a él obtuvieron en total el 3.4%.

⁴⁴ Concha Cantú, Hugo, "*Significados políticos de las elecciones intermedias de México en 2003*", *México 2003: elecciones intermedias*, Hugo Concha Cantú, y Mario Melgar Aladid, Coords., México, UNAM/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación, 2004, p. 10.

⁴⁵ El Revolucionario Institucional logró en la Cámara baja el 44.8% y el PAN el 30.49%. En Senado de la República el PRI alcanzó el 44.5%, mientras que el PAN el 36.7%.

⁴⁶ Una muestra de ello, se refleja en la nota de Jorge Teherán y Jorge Herrera "Crítica el PRI iniciativa electoral de Vicente Fox", El Universal, jueves 08 de abril de 2004, http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=109545&tabla=nacion de 02de mayo de 2009.

La elección presidencial en el 2006 se convirtió en la más competidas de la historia de México postrevolucionario y en la segunda más cuestionada (la primera en 1988). Con una diferencia de .56% que equivale a 233,831 votos, resultó triunfador Felipe de Jesús Calderón Hinojosa por el PAN con un porcentaje de 35.89, seguido por Andrés Manuel López Obrador por la coalición Por el Bien de Todos (PRD, Partido del Trabajo y Convergencia) con el 35.33%. Es decir, el 64% de los mexicanos que votaron, lo hicieron por alguna opción distinta a la del candidato ganador⁴⁷.

En esta ocasión le toca al PAN ser la primera fuerza en el Legislativo, sin embargo persiste el fenómeno de gobierno dividido pues no alcanza por sí mismo la mayoría absoluta en ninguna cámara. El PRD se coloca como la segunda fuerza en la Cámara de Diputados y la tercera en la de Senadores, el fenómeno contrario pasa en el PRI quien se ubica como la segunda fuerza en la Cámara alta y la tercera en la Cámara baja.

Tras los resultados electorales, el descontento se hizo patente tanto en la ciudadanía que votó a favor de López Obrador y que protestaban de forma masiva, como de las fuerzas políticas opositoras que bloqueaban las más elementales actividades parlamentarias. Además la presión externa era acentuada, dada a apertura internacional y transparencia que venían proclamando los dos presidentes panistas. Ante este panorama, nuevamente surge la necesidad al partido en el poder –esta vez el PAN-, de implementar las reformas electorales que permitieran estabilizar los reclamos contrarios.

Es así que, tras un procedimiento parlamentario participativo, se aprobó la reforma constitucional y legal en materia electoral en el 2008. Que básicamente consistió en: la creación de nuevo modelo de acceso de partidos y autoridades electorales a la televisión y la radio; un nuevo sistema de financiamiento público a los partidos políticos, una significativa reducción de los recursos públicos y del gasto en campañas electorales; la renovación escalonada de los consejeros electorales y del consejero presidente del Consejo General del IFE; se fortaleció la autonomía y capacidades de este órgano en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, se normó más a fondo sobre la transparencia de información y la racionalidad en el ejercicio del gasto público utilizado para la organización y desarrollo de los procesos electorales; se creó una contraloría interna en el propio IFE y un órgano de fiscalización de los recursos de los partidos políticos⁴⁸.

⁴⁷ Para consultar integralmente la estadística de las elecciones federales del 2006 ver: <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/index.htm> de 25 de mayo de 2010.

⁴⁸ Para un análisis más detallado de la mencionada reforma, ver: Gamboa Montejano, Claudia, Valdés Robledo, Sandra et. al, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Análisis comparativo del texto anterior (1990) y del vigente (2008)" Centro de Documentación, Información y análisis, Cámara de Diputados Federal, México, Enero, 2008. Disponible de la Primera a la tercera investigación: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-22-09.pdf> de 25 de mayo de 2010.

Todas estas reformas electorales fueron impulsadas tanto por la presión interna que obligaba al partido en el poder a legitimarse, como por presiones internacionales, a través de la creciente adopción de instrumentos jurídicos de derecho externo vinculantes para el Estado mexicano, tal y como lo veremos en seguida.

1.3 Instrumentos Internacionales suscritos por México en materia electoral

A partir de la Segunda Guerra Mundial la convicción por la defensa de los derechos humanos se expande en el mundo. Coaligado a este fenómeno se desarrolla una fuerte determinación por concretar los derechos políticos; que a su vez, marcan el eje sobre el cual gira actualmente el interés por consolidar la democracia en el Globo.

Las Naciones Unidas e instituciones financieras internacionales han tomado el tema de la democracia y los derechos políticos como banderas para promover y permear en el mundo. La democracia dejó de ser un tema circunscrito al territorio nacional para formar parte de los temas que la globalización también envuelve. Para ello, en diferentes oportunidades históricas se han creado múltiples instrumentos jurídicos, políticos y económicos internacionales.

El mismo proceso democratizador mexicano y la consecuente evolución de sus instituciones electorales coinciden con el creciente énfasis internacional por instaurar principios democráticos en los países del orbe.

Los más paradigmáticos acuerdos mundiales en materia de democracia son la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). En la primera, se expresa que los estados tienen igualdad de derechos y gozan de una libre determinación, por tanto el derecho de decidir sobre su condición política y procurar su desarrollo político, económico, social y cultural. Además todos los estados deben respetar estos principios en los demás estados miembros. Aunado a ello, se resaltan los principios de derecho internacional que son los de amistad y cooperación entre los estados.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en el artículo 21 expresa:

- 1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- 2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta autoridad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

Existen otros instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer que fue firmada ad referendum por el plenipotenciario de México en la ciudad de Nueva York en 1953, y que fue vigente en México veintiocho años después, cuando se publicó en el Periódico Oficial en 1981 (siendo presidente de la República José López Portillo). La Convención básicamente desarrolla el derecho a votar, ser votada y ocupar cargos públicos en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se abrió a firma en la ciudad de Nueva York en 1966, y fue publicado en México quince años después, también en 1981. Al respecto cabe aclarar que se hizo una reserva al principio de que todo ciudadano debe gozar sin ninguna distinción del derecho a votar y ser votado, así como desempeñar cargos públicos. Puesto que en México los ministros de culto si bien pueden sufragar, no pueden ser electos ni desempeñar cargos públicos (salvo que se retiren en los tiempos que fija la ley).

El compromiso de adoptar la taxonomía de derechos que se derivan del mencionado Pacto, se refleja en su artículo dos, párrafo segundo, que al respecto dice:

Cada Estado parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

El Pacto a su vez, contempla la formación de un Comité de Derechos Humanos, con el propósito de examinar los informes que presenten los Estados respecto del cumplimiento del mismo⁴⁹. Mediante este instrumento de adhesión se conviene facultar al Comité de Derechos Humanos para recibir y considerar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el pacto y que se encuentren en jurisdicción del Estado parte. En 1996 la Asamblea General de la ONU aprobó el protocolo respectivo, sin embargo fue adoptado por México hasta el año 2001.

En la década de los noventa aumentó exponencialmente la firma de tratados internacionales en materia electoral⁵⁰. Tan sólo en esta década se

⁴⁹ Lo que aconteció hasta la publicación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el 3 de mayo de 2002, siendo Presidente de la República Vicente Fox Quesada. Cabe señalar que desde el 16 de diciembre de 1996 la Asamblea General de la ONU adoptó este protocolo, pero fue aprobado por el senado mexicano hasta el 4 de diciembre de 2001.

⁵⁰ "Instrumentos Internacionales en Materia Electoral", *Compilación Jurídica Electoral 2009*, Disco compacto, Secretaría de Gobernación, México, disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Biblioteca/galeria_Vir-ok-6-cd.swf de 25 de mayo de 2010.

adoptaron en México 15 resoluciones emitidas por la Asamblea General de ONU. Esta tendencia es acorde al proceso democratizador que se vivía en el mundo de occidente.

Sobresalen las resoluciones denominadas Respeto de los principios de soberanía nacional y de no injerencia en los asuntos internos de los Estados en lo que concierne a los procesos electorales. Éstas son: 45/151 (1990); 46/130 (1991); 47/130 (1993); 48/124 (1994); 49/180 (1995); 50/152 (1996); 52/119 (1998); y en el mismo sentido aunque fue firmada en el 2000 la resolución 45/168.

Estas resoluciones se basan en la Carta General de la ONU. Se reconoce que no hay un sistema político o modelo electoral único que se pueda aplicar homogéneamente a las naciones, toda vez que éstos se ven afectados - y formados - por factores históricos, políticos, culturales y religiosos endógenos. Por ello sólo a cada Estado le incumbe determinar su método y las instituciones que se relacionen con el proceso electoral así como los medios para ponerlo en práctica, de acuerdo a su constitución y legislación ordinaria. Como se observa, en estas resoluciones se enfatiza que los procesos electorales de cada Estado entran dentro del ámbito de su soberanía nacional.

Sin embargo, existieron otras resoluciones de la Asamblea General de la ONU que dejaban poco a poco esta actitud aséptica de no intromisión a los asuntos electorales los estados miembros. Tal es el caso de las resoluciones emitidas bajo el nombre Fortalecimiento de la eficacia del principio de celebración de elecciones auténticas y periódicas. Las que se identifican bajo la siguiente numeración: 45/150 (1990); 46/137 (1991); 47/138 (1993); 48/131 (1994); 49/190 (1995); 50/185 (1996).

En estas resoluciones se expresa que la actividad de la ONU de verificación electoral debe ser de carácter excepcional y de clara importancia internacional. Para ello las Naciones Unidas reunió un cuerpo de expertos y observadores internacionales con la finalidad de prestar asistencia técnica y ayudar a la verificación de los procesos electorales.

La asistencia internacional en materia electoral ofrecida por la ONU tiene su sustento en el derecho al disfrute efectivo de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Para ello, se requiere de un proceso electoral que proporcione a los ciudadanos iguales oportunidades para presentarse como candidatos, exponer opiniones políticas individuales o colectivamente. El objetivo de la asistencia técnica es la de asegurar la consolidación y/o continuación del proceso de democratización de los países que solicitaren asistencia.

En 1993 se incrementó el número de solicitudes de asistencia electoral, por lo que se crea un Departamento de Asistencia Electoral dependiente de la Secretaría General de la ONU y un Fondo Fiduciario de Asistencia Técnica para el proceso electoral.

La asistencia en materia electoral prestada por la ONU se fue diversificando a medida que las solicitudes de los estados miembros se incrementaron. Se ha llegado a incluir el envío al país solicitante del Alto Comisionado en materia de derechos humanos, el asesoramiento para el fortalecimiento y reforma del Poder Judicial, la asistencia para la reforma legislativa e instituciones nacionales de Derechos Humanos, así como servicios de asesoramiento sobre la adhesión de tratados, presentación de informes y obligaciones internacionales relacionados con los Derechos Humanos.

También se comenzó a prestar asesoramiento para la reforma de la administración pública y el gobierno, en particular para fortalecer la participación de los sectores de la sociedad civil, en cuando al vínculo de éstos con el gobierno. De nuestro especial interés resalta la ayuda de los expertos para fomentar la capacidad de las instituciones electorales.

En 1998 la ONU reconoció que estas asistencias facilitaron la celebración sin contratiempos de elecciones en varios estados miembros, a raíz de las cuales las autoridades asumieron sus cargos de manera ordenada, no violenta, observándose un respeto al resultado de las elecciones, en las cuales se verificó el carácter libre y limpio de las mismas.

En la década que va del dos mil, resaltan las resoluciones denominadas Fortalecimiento del Estado de Derecho 57/142 (1999); 55/99 (2001) y 57/221 (2003). En éstas se menciona que el Estado de Derecho es esencial para la protección de los derechos humanos y la comunidad internacional. En concreto señala que los estados deben prever en sus ordenamientos jurídicos y judiciales nacionales, los recursos civiles, penales y administrativos adecuados en caso de violación de los derechos humanos.

Por otra parte la Declaración del Milenio⁵¹ firmada en Nueva York en el año 2000, en la sección V, párrafos 24 y 25 establece:

V. Derechos humanos, democracia y buen gobierno.

24. No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidas, incluido el derecho al desarrollo.

25. Decidimos por lo tanto: ... aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.

Siguiendo con el mismo interés, en septiembre de 2001 la Asamblea General de la OEA firmó la Carta Democrática Interamericana, en ella se define a

⁵¹ Disponible en: http://www.onu.org.pe/upload/documentos/Declaracion_milenio.htm de 25 de mayo de 2010.

la democracia como un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos, por lo que se entiende que es un derecho y los gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla. El artículo 23 especifica que los estados miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos. Por su parte el artículo 26 establece que la OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio⁵².

En julio de 2003 México suscribe el Acuerdo de constitución del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, con sede en Estocolmo, cuyo objetivo es promover la democracia, consolidar los procesos democráticos y brindar asistencia técnica, así como promover la transparencia y los servicios de información. México insertó la declaración interpretativa que reza:

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, al adherirse al Acuerdo Constitutivo del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, firmado en la ciudad de Estocolmo el 27 de febrero de 1995, entenderá que los objetivos y actividades del Instituto se realizarán exclusivamente a petición del Estado mexicano y deberán guardar conformidad con lo establecido en la legislación nacional, en particular el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

También se adoptó por el Estado mexicano la resolución 55/96 aprobada por la Asamblea General en 2001, denominada Promoción y consolidación de la democracia. Dentro de su contenido resalta lo siguiente:

... la promoción del pluralismo, la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. La promoción de la independencia y la integridad del poder judicial. La creación, el fomento y el mantenimiento de un sistema electoral que permita la expresión libre y fiel de la voluntad del pueblo mediante elecciones genuinas y periódicas, en particular: Garantizando, mediante la legislación, las instituciones y los mecanismos adecuados, de la libertad de formar partidos políticos democráticos que puedan participar en elecciones, así como la transparencia y la justicia del proceso electoral, incluso dando acceso apropiado con arreglo a derecho a financiación y a medios de información libres, independientes y pluralistas.

A su vez, el sistema de Naciones Unidas cuenta con distintos frentes que trabajan en torno al desarrollo democrático de los países miembros, entre ellos

⁵² Resulta interesante mencionar el artículo 21, que establece que la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro en donde las gestiones diplomáticas hayan sido infructuosas, conforme a la Carta, la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la Organización.

México, y son: El Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DAP); la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES); el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP); el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM); el sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas a nivel nacional; la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, y La Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, entre las más importantes.

Por otra parte, sumado a la presión política de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales han variado los objetivos y requisitos para otorgar créditos, tal es el caso del Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial⁵³, puesto que en el pasado “se ocupaban únicamente de la estabilidad tecnocrática macroeconómica y el desarrollo económico, hace mucho que han ampliado su enfoque para incluir el apoyo a la gobernanza en general⁵⁴”.

Como podemos observar, el orden jurídico mexicano por lo que hace a la materia electoral, está fuertemente enriquecido por normativa de carácter internacional, basta mencionar por ejemplo, las diferentes jurisdicciones internacionales en materia de derechos humanos – y por tanto de derechos políticos- a las que México está sujeto: la Corte Interamericana de Justicia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Penal Internacional y la Corte Penal de Arbitraje⁵⁵.

CONCLUSIONES

La subsunción del país azteca a la normativa y dinámica política internacional, ha puesto en jaque sus propias estructuras jurídicas y políticas diseñadas para funcionar en un Estado Nacional. La jerarquía normativa en México requiere de una urgente reforma constitucional para fijar la relación del derecho interno y externo, de forma clara y contundente.

La necesidad de financiamiento internacional rompe con el ostracismo territorial del Estado Mexicano. En especial, la crisis del periodo denominado

⁵³ Otras instituciones financieras internacionales a las que México está suscrito son: el Grupo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la cooperación y desarrollo económico (OCD), el Banco de Pagos Internacionales (BIS) y el Foro de cooperación Asia-Pacífico (APEC).

⁵⁴ The United Nations Democracy Found (UNDEF), “Agentes principales”, *El fondo de las Naciones Unidas para la Democracia en el ámbito mundial*, p. 10. Disponible en: http://www.un.org/democracyfund/Docs/UNDEF%20Situating%20Democracy%20FINAL_SP.pdf (23/08/2009)

⁵⁵ Además, en materia de Derecho Marítimo México está sujeto la Corte Internacional del Derecho del Mar.

Desarrollo Estabilizador obliga a México a salir de su arraigado nacionalismo, para formar parte de los deudores del FMI y la banca internacional.

En la década de los ochentas, y principalmente en los noventas los Presidentes en turno, son protagonistas de dejar atrás las bases sociales de los principios revolucionarios para unirse a la ola neoliberal, y ser sujetos de crédito e inversiones internacionales.

Si bien el desarrollo democratizador en México comienza en la década de los setentas, es en los noventas cuando el Ejecutivo, inicia las reformas constitucionales y legales que fueron determinantes para colapsar de la hegemonía del PRI. Respondiendo con estas modificaciones normativas, tanto a su realidad interna como también a las recomendaciones de instancias internacionales.

Si bien los pronunciamientos internacionales establecen la no injerencia en los sistemas electorales locales, poco a poco las Naciones Unidas se inclinan por prestar asistencia electoral más especializada en el ámbito interno de los países miembros.

Como en todo estado democrático, la tarea de reforma jurídica está inconclusa, en específico aún no se percibe en la totalidad de la población mexicana que su derecho de participación política por medio del voto esté plenamente garantizado. Además, aún falta acentuar la vigilancia en la rendición de cuentas de los partidos políticos y evitar la partidocracia imperante en el sistema político mexicano; así como proporcionar elementos confiables que permitan elecciones transparentes; incrementar los medios de impugnación electoral y diseñarlos con mayor cobertura, entre otros.

Hay que tomar en cuenta que cualquier reforma de carácter electoral debe cumplir – porque así lo ha suscrito México- también con los parámetros marcados por las Naciones Unidas y las entidades de financiamiento supranacional, el estado Nacional mexicano, no está sólo, su proceso democratizador le importa al mundo.

BIBLIOGRAFÍA DIRECTA

ASTUDILLO Reyes, César, Ensayo de justicia constitucional de cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas, UNAM, México, 2004.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "La renovación política de 1986-1987 y la creación del Tribunal de lo Contencioso", Evolución histórica de las instituciones de justicia electoral en México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, México.

----- y José Ma. Serna de la Garza, "Artículo 54", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada, 15ª ed., t. III. Porrúa/UNAM, 2000, México.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel, Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98), Cuestiones Constitucionales, UNAM/IIJ, No. 3 julio-diciembre, México, 2000 disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm#N29>

BECERRA, Ricardo, et. al., La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas, Ed. Cal y Arena, México, 2000.

BIDART, Campos, "Instrumentos Internacionales con jerarquía constitucional", Manual de la Constitución Reformada, 5ª reimp., Tomo I, Capítulo I, Ediar, Buenos Aires, 2006.

CARPISO Jorge, "Reforma Política", Diccionario jurídico mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa/UNAM, México, 1995, pp. 2727-2730.

-----, Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la constitución federal (amparo en revisión 1475/98), Cuestiones Constitucionales, UNAM/IIJ, No. 3 julio-diciembre, 2000, México, disponible: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm#N29> .

CONCHA Cantú, Hugo, "Significados políticos de las elecciones intermedias de México en 2003", México 2003: elecciones intermedias, Hugo Concha Cantú, y Mario Melgar Aladid, Coords., UNAM/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación, México, 2004.

GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, La regla de reconocimiento constitucional en Argentina. Art. 75, inc. 22 CN, Doctrina, Jurisprudencia, Ediar, Buenos Aires, 2007.

FIX-FIERRO, Héctor, Los derechos políticos de los mexicanos, 2ª imp., IIJ/UNAM, México 2008.

KELSEN, Hans, Teoría general del derecho y del estado, Tr. Eduardo García Maníes, UNAM, México.

KELSEN, Hans, La garantía jurisdiccional de la Constitución, Tr. Rolando Tamayo y Salmorán, Anuario Jurídico, vol. I, México, 1974.

LUJAMBIO, Alonso, Mesa directiva y comisión de gobierno. Una anomalía en perspectiva comparada, Documento de trabajo, División de estudios políticos/CIDE, núm. 86. México.

OJEDA, Mario, "La política exterior tradicional", México: el surgimiento de una política exterior activa, Secretaría de Educación/Cultura, México, 1986.

ORTA FLORES, Sara Berenice, "El poder legislativo local. Elementos para registrar su evolución", El Poder Legislativo Estatal en México. Análisis y Diagnóstico, Coord. Balkin Robert, The State University of New York (SUNY), México, 2004.

ROZENTAL, Andrés, "La política exterior tradicional", México: el surgimiento de una política exterior activa, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SERRAFERO, Mario, "Regímenes políticos y globalización: América Latina", El estado y la globalización, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 2008.

FUENTES EN INTERNET

- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm>
- http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=109545&tabla=accion
- <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/index.htm>
- <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-22-09.pdf>
- http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Biblioteca/galeria_Vir-ok-6-cd.swf
- http://www.onu.org.pe/upload/documentos/Declaracion_milenio.htm
- http://www.un.org/democracyfund/Docs/UNDEF%20Situating%20Democracy%20FINAL_SP.pdf