Fortalecimiento e incremento del voto y la participación del mexicano que vive en extranjero: una propuesta de política pública

María del Carmen Pavageau Magaña*

SUMARIO: I. Introducción. II. Marco teórico. III. Historia del debate. IV. Legislación (marco jurídico, registro y reglamento). V. Experiencia de México en los comicios electorales de 2006. VI. Breve evaluación de las primeras votaciones de México en el extranjero. VII. Conclusiones sobre las primeras votaciones de México en el extranjero. VIII. Propuestas de políticas públicas para fortalecer e incrementar el voto y la participación de los mexicanos que radican en el extranjero en los procesos electorales.

I. Introducción

La democracia consolidada exige la protección de ciertos principios y derechos en la Constitución, más allá de las simples mayorías políticas temporales. En la Constitución una democracia introduce un límite al poder absoluto a través de unas garantías muy fuertes a favor de los

* Asesora en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

JUSTICIA ELECTORAL
VOL. 1, NÚM. 2, 2008
© TEPJF, TERCERA ÉPOCA

derechos humanos de cada individuo. Sin estas medidas de protección a los derechos de cada uno no puede hablarse de democracia. Por esa razón, algunos estudiosos de la teoría contemporánea como Ferrajoli, Haberle y Zagrebelsky denominan al estado contemporáneo Estado constitucional y no Estado de derecho (Cárdenas, Jaime, 85).

El propósito de la búsqueda del voto fuera del territorio nacional es con el fin de resarcir, y claro con el avance de la democracia en nuestro país, una deuda que saldar con los millones de mexicanos que abandonaron el país en búsqueda de mejores horizontes, es por esta razón que se ha buscado la reintegración política de la nación mexicana. Ello obliga a legislar para hacerles efectivos los derechos constitucionales inherentes a su calidad de ciudadanos mexicanos —votar y ser votados— en la idea de reavivar su identidad política y cultural con nuestra nación.

El voto del mexicano que reside en el extranjero es por demás controvertido, tanto en el ámbito de la academia como en el de la política; es importante apuntar que en el debate del mismo se han levantado diversas voces, desde aquellas que consideran que conceder con la participación de emigrantes en las justas electorales es un atentado a la soberanía nacional, hasta quienes afirman que no hacerlo es una violación a sus derechos humanos fundamentales, pasando por los que presentan reservas ante lo que consideran un peligro para la transparencia del sistema electoral mexicano y, dada su complejidad, atender el reclamo de los mexicanos que ya no residen en el territorio nacional, representa un serio riesgo para el avance electoral hasta hoy alcanzado por las leyes e instituciones en la materia.

Por primera vez en la historia de la democracia mexicana, los ciudadanos que viven en el extranjero estuvieron en posibilidad de ejercer, desde el lugar de residencia, su derecho al sufragio en los pasados comicios electorales del 2006. Con ello, se ha ampliado nuestra comunidad política para incorporar a ciudadanos que hasta hace poco estaban imposibilitados a participar en las elecciones federales.

La decisión de las modalidades de registro de electores y emisión del voto tiene implicaciones organizacionales y alcanza grados distintos de confiabilidad en el proceso y magnitudes diferentes de costos. De ahí que fue relevante que el debate estuviera acompañado de las visiones técnicas de organismos como el Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, la Cancillería, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y el Servicio Postal Mexicano; los cuales contribuyeron con planteamientos desde sus ámbitos de responsabilidad.

Esta primera experiencia de voto a distancia demostró que es posible que voten ciudadanos mexicanos radicados en cualquier punto del planeta y que ello se puede conseguir sin comprometer en modo alguno la legalidad y seguridad del proceso. (IFE: 2006c).

Con el fin de enriquecer en este debate, quiero hacer una revisión de algunos aspectos de naturaleza administrativa y logística con el fin de promover mejoras y políticas públicas que fortalezcan y estimulen el voto de los mexicanos que residen en el extranjero.

No obstante, el análisis ilustrará la existencia de retos complejos y áreas de oportunidad que habrá que atender y tomarse en cuenta para fortalecer el voto del emigrante. Diego Valadés (1998: 13) afirma que si bien en la actualidad el voto en el extranjero es una forma que tiende a generalizarse, es necesario subrayar que no hay un solo país que haya incorporado esa modalidad de voto que tenga similitud con la situación geográfica, migratoria y de doble nacionalidad y ciudadanía que ofrece México. El voto es un instrumento de la voluntad colectiva.

El problema del voto nos ha acompañado a los mexicanos a lo largo de toda nuestra vida independiente. Unas veces, las más, porque ha sido causa de discordia interna, pero otras, porque ha formado parte de algunos conflictos con el extranjero. Votar es un acto responsable que expresa pertenencia a una comunidad política; mediante el sufragio se decide entre diversas opciones la que se considere mejor para asegurar el bienestar, la seguridad y la libertad comunes (Carpizo y Valadés: 27).

El argumento: "la necesidad de que los mexicanos podamos votar en el extranjero", más que jurídico, ha sido político y moral. Político, porque se ha entendido que los mexicanos, sobre todo los residentes en los Estados Unidos de América, podrían tener considerable importancia por su identificación con partidos de oposición; moral, porque enunciando términos abstractos no parecería haber razones para privar del voto a numerosos mexicanos por el solo hecho de residir en el extranjero. En su origen la argumentación a favor del voto de los mexicanos en el extranjero era más o menos comprensible. Se decía que no podían ejercer su voto en México, por estar

ausentes, y que tampoco podían ejercer derechos de ciudadanía en el extranjero, por no reconocérseles (Carpizo y Valadés: 31).

Este trabajo pretende en su primer apartado intitulado Historia del Debate, describir la cronología de las iniciativas presentadas por todos aquellos actores políticos que han estado a favor y en contra del interés y preocupación de legislar el derecho al voto de los mexicanos que residen en el extranjero, ante los grupos parlamentarios en ambas cámaras. Prueba de ello es que entre 1998 y 2005 se presentaron en el Congreso 18 iniciativas al respecto, las cuales se detallarán en el apartado en cuestión.

En cuanto a la Legislación, la situaré en el entorno de las reformas que se han hecho en la Constitución y el Cofipe para fomentar el voto de los mexicanos que residen en el extranjero dentro del marco jurídico, el registro de los conciudadanos en el extranjero, así como la reglamentación estipulada para ello.

También es importante analizar los alcances de la primera experiencia mexicana en las primeras votaciones realizadas en el extranjero en los comicios electorales del año 2006.

Cabe mencionar que debido a esta primera experiencia, es importante realizar una breve evaluación de estas primeras votaciones.

Por último, plantearé propuestas de política pública para fortalecer los mecanismos e incrementar el voto y la participación de los connacionales en el extranjero para los subsecuentes procesos electorales. El propósito es crear una serie de alternativas, para que conforme a la legislación actual, en los siguientes comicios electorales, se incremente la participación de los mexicanos residentes en el extranjero, ya que esto será en el 2012, por lo que es indispensable que la Comisión del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, quien llevará el proyecto para aquellas fechas, tenga propuestas que le facilite las tareas de toma de decisiones.

II. Marco teórico

La inconsistencia de los actuales modelos de ciudadanía con respecto a los emigrantes transnacionales y el Estado-nación hace necesaria la instrumentación de una ciudadanía transnacional, esto es, debido a que

muchos emigrantes transnacionales viven en países donde no reclaman ciudadanía y, por el contrario, exigen la ciudadanía de su país de origen. El no contar con ninguna de las dos ocasiona que millones de emigrantes transnacionales se encuentren sin derechos políticos.

La importancia de una ciudadanía transnacional reside en el reconocimiento por parte del Estado-nación de una pertenencia a la comunidad política sin residencia fija, fundamentada en vínculos comunes que comparten los emigrantes transnacionales con su lugar de origen. Como describe José Francisco Parra (2003), la ciudadanía transnacional sería en principio un reconocimiento moral a los "hijos ausentes", antes que a los derechos y obligaciones que implican un estatus legal.

Como lo hemos podido observar, a lo largo de la historia de la emigración mexicana a los Estados Unidos de América, siempre su primer reclamo ha sido el reconocimiento por parte del Estado mexicano como hijos de la "nación mexicana", aunque en la actualidad se hable de los derechos políticos como el voto "sin fronteras".

A continuación se mencionará una serie de argumentos por los que el debate sobre el voto de los mexicanos en el extranjero ha figurado en la agenda de la Reforma del Estado durante los últimos años, como una consecuencia directa de las transformaciones democráticas en México. El interés por el tema del voto de los mexicanos en el extranjero pasó de los movimientos de emigrantes como primeros promotores del voto en el extranjero a los partidos políticos y a los expertos provenientes del mundo académico (Hernández y Meixueiro, LIX Legislatura):

> "El debate sobre el voto en el extranjero no es reciente, pasó desde los movimientos de emigrantes mexicanos como primeros promotores del tema a los partidos políticos y a los especialistas provenientes del mundo académico.
>
> Al eliminarse la condición de ejercer el voto dentro del distrito de residencia en la reforma constitucional aprobada en 1996, quedó abierta la posibilidad que los ciudadanos mexicanos residentes fuera del territorio nacional pudieran votar en el extranjero.
>
> El tema plantea a todos los interesados diferentes aspectos a debatir, desde lo conceptual, el marco jurídico e institucional y los desafíos logísticos que representa su instrumentación; pero este

> debate no deja de lado los aspectos e implicaciones políticas, así como los posicionamientos de los diversos actores involucrados.
> En los argumentos en favor del ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, se subraya principalmente por sus promotores, el que este ejercicio es un reconocimiento a los derechos políticos de los migrantes, quienes además mantienen estrechos vínculos con su país: económicos, culturales y familiares. Y que en ninguna forma, el permitirlo pondría en riesgo la soberanía nacional.
> Uno de los principales argumentos en contra, es que mientras más están los ciudadanos alejados de su patria, más pierden los lazos de conexión con ella, es por eso que en algunos países donde les permiten a sus ciudadanos el voto en el extranjero, les es retirado este derecho al término de algunos años residiendo fuera del país. Además, tales personas no podrían —según los ponentes en contra— argumentar que tomarán una decisión responsable al emitir su voto."

Según los datos oficiales, aproximadamente 10 millones de personas de origen mexicano en edad de votar viven en el extranjero; de ese gran universo, el 99% reside en Estados Unidos de América. Es un dato que no parece tener parangón en el mundo occidental. Casi 3 millones de ellos son indocumentados, es decir, no cuentan con documentos legales para vivir en Estados Unidos. La mayoría de nuestros connacionales vive en California, Texas, Arizona, Illinois y Nueva York. Se trata de una muy alta concentración de mexicanos en cinco estados de la Unión Americana, referencia muy importante a tener en cuenta en cualquier estrategia para incluirlos en un proceso electoral nacional (Espinoza: 361, 2005).

Un rasgo distintivo del proceso para legislar el sufragio extraterritorial, fue que la demanda de ejercerlo vino de ciudadanos mexicanos residentes fuera del país, se tiene un registro desde 1917 (IFE, 2006a: 11). En años recientes, organizaciones de migrantes unieron sus esfuerzos a los realizados por los grupos parlamentarios, los gobiernos estatales, los partidos políticos y otras instituciones.

La reforma al artículo 36 constitucional de 1996 (DOF, 22 de agosto, 1996) es el antecedente jurídico inmediato que detona la materialización de la aspiración de los mexicanos radicados en el extranjero de votar, ya que en dicho artículo se modificó la fracción III en donde

imponía la obligación de votar en un distrito electoral en específico. Al eliminarse esta restricción territorial para cumplir con dicha obligación, disolvió el obstáculo legal que impedía el voto de los ciudadanos mexicanos que no residen en el país. En otras palabras, todos los mexicanos son titulares del derecho y la obligación de votar, independientemente del lugar en el que residan.

En virtud de la reforma mencionada, se realizaron una serie de actividades encaminadas al análisis de posibilidades de implementación del voto extraterritorial en nuestro país, a cargo tanto de instancias académicas como institucionales, dentro de las que destacan el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal Electoral, entre otros.

Cabe destacar las actividades desarrolladas por el Instituto Federal Electoral, del que destacan las comisiones de especialistas conformadas en 1998 y 2004, así como una serie de seminarios y publicaciones por las autoridades electorales llevadas a cabo en años intermedios.

Integrado a las iniciativas de reformas electorales en 1996, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se instruyó al Consejo General del Instituto Federal Electoral a conformar una comisión de especialistas encargada del análisis sobre la viabilidad técnica y jurídica del voto de los mexicanos en el extranjero.

Por lo anterior, el Instituto Federal Electoral instaló el 29 de abril de 1998 dicha Comisión de Especialistas, integrada por 13 académicos. El informe permitió obtener un amplio —y hasta entonces inexistente— estudio social, demográfico, logístico y jurídico del voto de la diáspora: cuántos son, dónde están, qué hacen y cómo facilitar sus posibilidades de ejercer el sufragio. Este estudio fue finalizado en noviembre del mismo año y turnado al Poder Legislativo.

A principios de 2004 se conformó al interior del Instituto, un Grupo de Trabajo para el voto de los mexicanos en el extranjero, en el cual participaron consejeros electorales, directores ejecutivos y representantes de los partidos políticos. Su propósito fue coadyuvar a una discusión informada sobre el tema; realizar los estudios de gabinete pertinentes para actualizar las proyecciones del informe de especialistas de 1998, y constituirse en una instancia de consulta informativa y técnica sobre las características, modalidades e implicaciones de una

© TEPJF

eventual definición sobre el voto de los mexicanos en el extranjero por parte del Poder Legislativo.

Uno de los trabajos más relevantes lo constituye la investigación respecto a una estimación de los *Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006* (Corona y Santibáñez, 2004), encargada al Colegio de la Frontera Norte. Este estudio incluye un perfil sociodemográfico de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, sus lugares de procedencia a nivel entidad y municipio, así como una proyección hacia el 2006 relativa a sus posibles lugares de residencia en esta nación, por estado, condado y áreas metropolitanas.

III. Historia del debate

Para iniciar este interesante relato histórico, se hará un recuento de lo que se ha publicado en los periódicos, en revistas especializadas, congresos y debates en el Pleno del H. Congreso de la Unión, en torno al tema del derecho al voto de los mexicanos que residen en el extranjero.

Bien, el relato inicia desde octubre de 1996, que es el momento en que culmina la reforma electoral y el H. Congreso de la Unión tiene como tarea pendiente legislar para establecer las bases que hicieran posible el ejercicio al voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Es en este momento donde el periodista Jorge Ramos (1996: 8) en su artículo "La doble nacionalidad" describe: "... la nacionalidad mexicana no debe perderse por irse a vivir a otro lado. Pero [...] que [...] garanticen, también, que los mexicanos en el extranjero puedan votar en las elecciones presidenciales sin estar obligados a regresar a México para hacerlo". Así mismo, el periodista comenta: "... la nacionalidad mexicana es irrenunciable. [...] todos aquellos que nacieron en México o sean hijos de mexicanos seguirán siendo mexicanos, independientemente de la nación donde residan y de su estatus migratorio. [...] Además, al mantener su nacionalidad mexicana, podrán tener propiedades en México —entre otros beneficios— y sentir que no están traicionando a su país de origen, sus raíces y su cultura".

En una entrevista realizada al cónsul general de México en Miami, Luis Ortiz Monasterio, comentó que, como muchos otros, cree que aún falta el voto de los mexicanos en el extranjero para que su aporte económico se vea reflejado, también en el poder político. Los mexicanos que viven en Estados Unidos aportan de cuatro a cinco mil millones de dólares cada año a la economía mexicana, y por consecuencia es la principal fuente de divisas después del petróleo y el turismo.

En este año, en virtud de una reforma al artículo 36, fracción III, de la Constitución, quedó consagrado el derecho de los ciudadanos mexicanos a emitir su sufragio independientemente del lugar en el que residan. Sin embargo, en ese momento, varios líderes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) sabían perfectamente que si permitía votar a los mexicanos en el extranjero, las urnas iban a estar cargadas de resentimiento —y con muchos votos a favor de la oposición (Ramos, 1996: 8)—. Con lo anterior, surge una clara corriente de políticos en el poder que maniobró para diluir el voto de los mexicanos en el extranjero. Y la mejor forma de debilitarlo era obligando a regresar a México a los mexicanos que quisieran votar. El esfuerzo y el costo de ir a votar a México sería tan alto, especialmente para los indocumentados, que su impacto como grupo político estaría muy disminuido. Pocos —con recursos, tiempo y visa— podrían cruzar la frontera para hacerlo.

Dicho lo anterior, también se especularon varios supuestos en contra, como el hecho de que aun en el supuesto de que fueran muchos los electores potenciales, no iban a poder organizarse para su registro y su voto en los consulados, que esto ocasionaría conflictos con Estados Unidos, que por correo era poco confiable, que el padrón electoral requeriría una dirección en México, que sería muy caro... Sí, todo es cierto, pero no es suficiente razón para no realizarlo.

De acuerdo a un estudio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, previo a la presentación del Estudio Binacional, señalaba que en 1997 el 60% de la población de origen mexicano, no necesariamente nacida en México, estaba en California, Texas e Ilinois. Los principales destinos urbanos son Los Ángeles, San Antonio, Houston, Dallas-Fort Worth, El Paso, Fresno y Phoenix. Los migrantes temporales (legales e indocumentados) que suelen declarar como un lugar de residencia a México y de los cuales cerca de la mitad regresan al país después de 10

años de vivir en Estados Unidos, se dirigen cada vez más a Florida, Arizona, Nuevo México y Carolina del Norte. La mayoría de los migrantes autorizados prefieren ir a California, Texas, Ilinois, Florida y Georgia. Este estudio indicó que el número de migrantes temporales que forman parte del "flujo circular" (los que viven en México y viajan periódicamente a EU para trabajar o buscar empleo) ya había disminuido en los últimos años. (Medina, 1998: 10).

Dado este hecho, el Instituto Federal Electoral tuvo que definir las condiciones jurídicas y logísticas para el voto de los mexicanos en el extranjero. Tan solo en Estados Unidos para 1998 residían casi 6 millones de connacionales, entre legales e indocumentados, de los cuales más del 80% estarían en edad de votar, es decir, casi 4 millones de personas (Medina, 1998: 10).

Conforme al decreto de reformas electorales del 22 de noviembre de 1996, José Woldenberg en el año 1998 presentó el proyecto de la formación de una Comisión de Especialistas que estudiara las formas, los procedimientos y los instrumentos, con los cuales podría hacerse posible el voto de nuestros connacionales en el extranjero; este fue uno de los retos institucionales y legales más complejos porque abrió una puerta a la participación política de millones de mexicanos; porque obligó a la realización de una gran coordinación de esfuerzos y a la colaboración entre diversas instituciones del Estado en México; por la dificultad para hacer compatibles una variedad de legislaciones en el plano internacional; y porque exigió imaginar mecanismos viables, seguros, confiables y operativos que hicieran posible el sufragio de cientos de miles de mexicanos. Los estudios que realizó dicha comisión, sirvieron de base para que el Poder Legislativo pudiera diseñar en su caso, una ley en la materia. Mientras tanto, a la Secretaría de Gobernación le correspondió poner en marcha el Registro Nacional Ciudadano así como la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana.

Paralelamente, de 1998 a 2005 el Congreso de la Unión conoció dieciocho iniciativas, presentadas por legisladores de diversos partidos; que si bien estas no alcanzaron el consenso suficiente en la agenda legislativa para ser dictaminadas, sí se denotó el interés en el caudal de planteamientos y modalidades de la posibilidad de que los connacionales que se encuentran fuera de territorio nacional partici-

pen en la elección de sus gobernantes. Estas iniciativas las presento a continuación:

Iniciativas sobre el voto de los mexicanos que residen en el extranjero presentadas de 1998 a 2005		
AÑO	**PARTIDO**	**LEGISLADOR**
1998	PRD	Dip. Lázaro Cárdenas Batel
1998	PAN	Dip. José de Jesús González Reyes
1999	PAN	Dip. Alberto Castilla Peniche
1999	PAN	Dip. Alberto Castilla Peniche y Javier Algara Cossío
1999	DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTAROS	Diputados de diversos grupos parlamentarios e independientes
2000	PAN	Dip. Felipe de Jesús Preciado Coronado
2001	PRD	Dip. Sergio Acosta Salazar
2001	PRD	Dip. Gregorio Urías Germán
2002	PRI, PAN, PRD y PVEM	Sen. Genaro Borrego Estrada (PRI), Sen. Jeffrey Max Jones (PAN), Sen. Serafín Ríos Álvarez (PRD) y Sen. Emilia Patricia Gómez Bravo (PVEM)
2002	PRD	Dip. Miguel Bortolini Castillo, Dip. Ramón León Morales, Sen. Jesús Ortega Martinez, Sen. Rutilio Escandón
2002	PAN	Sen. Luis Alberto Rico Samaniego
2003	PRI	Dip. Irma Piñeyro Arias
2003	PAN	Dip. Eduardo Rivera Pérez
2003	PRD	Sen. Raimundo Cárdenas
2004		Ejecutivo Federal
2004	PRD	Dip. Juan José García Ochoa
2004	PRI	Dip. Laura Elena Martínez Rivera
2005	PAN	Sen. César Jáuregui Robles

Fuente: Informe final sobre el voto de los mexicanos en el extranjero (2006), Instituto Federal Electoral, tomo I, cap. I, p. 11.

Del total de las iniciativas, tres fueron presentadas en el Senado y trece en la Cámara de Diputados, incluida la del presidente Fox; cuatro proponen únicamente reformas constitucionales; nueve, reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y tres a ambos ordenamientos. Los partidos más prolijos en iniciativas son el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que en ambas cámaras han presentado seis cada una. Legisladores de varios partidos han presentado de manera conjunta dos. Ocho iniciativas consideran sólo la elección de presidente de la República; tres de presidente, diputados y senadores de representación proporcional. En cinco iniciativas se con-

© TEPJF

templa añadir una sexta circunscripción electoral para que los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior elijan legisladores que los representen. Se propone para tal efecto el voto pasivo, es decir, el derecho de ser votado y elegido siendo residente extranjero.

Derivado de lo anterior, este debate ha implicado la valoración de todas las implicaciones, procede el hecho de conceder el voto del migrante, es por ello que a continuación ilustro algunas de las principales manifestaciones a favor y en contra (Hernández y Meixueiro: LIX Legislatura). Entre los argumentos a favor se encuentran:

a. *El voto es un derecho político,* esto es, el voto es el derecho político que todos los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
b. *Voto y modernidad democrática,* las democracias contemporáneas han extendido el sufragio a todos los ciudadanos, con independencia de género, propiedad de bienes, nivel de instrucción o lugar de residencia.
c. *El voto y los instrumentos internacionales,* de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, el Estado mexicano está comprometido a garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos consignados en distintos instrumentos internacionales firmados y ratificados por nuestro gobierno.
d. *La ciudadanía no se cancela con la residencia en el exterior,* los mexicanos en el extranjero mantienen una lealtad, tanto con su comunidad, con su estado y con la sociedad que los rodea en ese país, su herencia, sus orígenes y sus relaciones actuales.
e. *La democracia es reflejo de la sociedad,* la democracia mexicana debe reflejar que nuestra sociedad ha venido transformándose en una sociedad de migrantes.
f. *El migrante nunca se desliga por completo de su país de origen,* cada vez es más evidente que aquellos que emigran de su país no se desligan totalmente del mismo; por el contrario, en su nuevo lugar de residencia y en el marco de mejores condiciones económicas desarrollan múltiples lazos sociales, económicos y políticos que van más allá de los estrechos límites fronterizos; por esta razón, el voto adquie-

re un significado no sólo político electoral, sino que es también una clara expresión de pertenencia a la comunidad de origen.

g. *El voto de los mexicanos en el extranjero significaría el reconocimiento del peso político de una de las principales fuentes económicas del país, representada por el ingreso de las remesas de los migrantes,* las remesas llegan a ser la segunda fuente más importante de ingresos al país con referencia a las exportaciones de petróleo crudo y al sector maquilador al año.
h. *El voto de los mexicanos desde el exterior no amenaza la soberanía,* ésta, sustentada en la solidaridad se nutre y se fortalece mediante el consenso y la participación. Por tanto, soberanía es también democracia participativa, tolerancia y diálogo, acuerdo y acción concertada.
i. *El voto en el exterior no amenaza las relaciones binacionales,* el voto de los mexicanos desde el extranjero no supone riesgo alguno para las relaciones bilaterales de México.
j. *Si los migrantes mexicanos pudieran ejercer plenamente sus derechos políticos en EUA (votar y ser votados) se convertirían en una auténtica fuerza binacional,* por un lado serían un puente de comunicación y una vía de negociación para asuntos de difícil resolución para el gobierno mexicano, por el otro los mexicanos radicados en la Unión Americana estarían en condiciones de exigirle legal y legítimamente al Estado mexicano mayores recursos humanos financieros, legales y políticos para su protección y defensa. Y podrían plantear una política migratoria de mayor consistencia y firmeza frente a los Estados Unidos.
k. *El voto en el extranjero es una exigencia de la nueva realidad del mundo global,* esto se refiere a que la globalización caracteriza la vida de los países en el mundo moderno y, en el caso específico de nuestro país, un encuentro o reencuentro con una parte muy grande y muy valiosa de nuestra población, que forma parte, o debería formar parte, de la comunidad política que integra México.

© TEPJF

Por otra parte, los argumentos en contra de otorgar el voto a los mexicanos residentes en el extranjero:

- *La oposición al voto de los mexicanos en el extranjero no atenta en contra del derecho al sufragio universal,* ese nacional residente en el extranjero puede votar, pero se encuentra con una dificultad geográfica, y en múltiples ocasiones ese alejamiento físico del país es también anímico, porque puede llevar muchos años lejos del mismo y encontrarse poco informado de lo que acontece en él.
- *Las democracias avanzadas cuentan con mecanismos para votar en el extranjero, pero varias de ellas retiran el derecho al voto después de algunos años de residencia en el exterior,* es difícil medir el grado de adhesión de un ciudadano respecto a su patria, lo que no depende meramente del tiempo de ausencia; en algunos sistemas democráticos se establecen ciertos parámetros o limitación temporal de ausencia, al final de los cuales el derecho al voto en el extranjero desaparece.
- *Democracia: igualdad de derechos, igualdad de obligaciones,* un fundamento de la democracia es la igualdad entre los individuos en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, esto es, la igualdad del sufragio implica que se tenga la misma posibilidad de influir y decidir, en condiciones análogas y bajo las mismas reglas.
- *El riesgo intervencionista,* grupos económicos y políticos extranjeros podrían influenciar en los resultados electorales en nuestro país.
- *La ciudadanía es la fuente de los derechos políticos, no la nacionalidad.* El jurista Diego Valadés (2004) sostiene la siguiente distinción entre nacionalidad y ciudadanía: "la nacionalidad es la condición jurídica que establece la pertenencia de una persona a una comunidad determinada, mientras que la ciudadanía es el conjunto de derechos de naturaleza política atribuidos a una persona para que, en ejercicio de las funciones de soberanía popular, intervenga en la organización y en el funcionamiento de los órganos de poder en una comunidad determinada. La nacionalidad es una expresión de identidad y la ciudadanía es una expresión de soberanía; puede haber nacio-

nales de comunidades no soberanas, pero sólo hay ciudadanía donde existe un Estado soberano.

- *Voto y lealtad nacional,* es cuestionable el otorgar el derecho al voto a quienes tienen otra nacionalidad, además de la mexicana, y pueden participar en la elección de quienes representan a México.
- *El voto de los mexicanos en el extranjero no es un derecho constitucional ya otorgado, sino una posibilidad que está sujeta a lo que indique la ley,* esto es, jurídicamente, el voto de los mexicanos en el extranjero no es un derecho constitucional ya otorgado, sino una posibilidad que está sujeta a los que indique la ley, es decir, que si bien la reforma de 1996 del artículo 36 constitucional elimina la condición de ejercer el voto dentro del distrito electoral que les correspondiera a los ciudadanos, y se abrió la puerta para que la legislación secundaria contemplara mecanismos de votación en ámbitos geográficos más amplios, no queda explícito este derecho en la redacción de dicho artículo constitucional. *Voto es una amenaza a la credibilidad,* el voto de los mexicanos en el extranjero representa riesgos de credibilidad para nuestro sistema electoral.
- *El ejercicio electoral de los mexicanos en el exterior, en particular en Estados Unidos, parece incompatible con el principio de no extraterritorialidad de la ley,* dos factores marcan esta diferencia: a) nuestra condición de vecindad geográfica, y b) que la población de origen mexicano sea la minoría nacional más numerosa en Estados Unidos.
- *Voto y xenofobia,* el voto en el extranjero acrecentará los sentimientos antimexicanos en la Unión Americana.
- *El voto en el extranjero es un voto menos informado,* el voto del nacional residente en el extranjero es un voto menos informado porque generalmente no hay propaganda en los medios electrónicos de comunicación y porque nos encontramos con las limitaciones propias de hacerlo masivamente en un país extranjero y sujetos a sus normas.
- *El voto en el extranjero es un voto caro.* Según lo que informó José Woldenberg (expresidente del Consejo General del IFE) en octubre de 2003 comentó: el costo de una elección mexicana en el extranjero puede costar desde 356 millones de dólares en su

método más sencillo hasta 760 millones en el caso del mecanismo más elaborado. Y continúa, se calcula que en el exterior hay unos 10 millones de mexicanos, es decir, con este dato se estima que el voto en el extranjero costaría entre 7.6 y 35.6 dólares por voto, dependiendo de la modalidad que se aplique. Por otro lado, el costo oficial en México en las elecciones federales del 2003 fue de 60 pesos, según el Secretario General del IFE, Fernando Zertuche Muñoz. Pero deduciendo el abstencionismo, de más del 59% de votantes, el costo real por voto podría ser de más del doble.

- *La logística del voto es complicada y costosa,* se tendría que construir un padrón electoral con los residentes en el exterior, un listado nominal, expedir credenciales de elector, construir distritos y secciones electorales, además de ubicar las casillas para que se pueda ejercer el voto.
- *El voto en el extranjero puede decidir la contienda electoral,* en una elección presidencial cerrada, se puede presentar el escenario en el que un partido político haya ganado las elecciones en territorio nacional, pero al contabilizarse la votación de los electores en el extranjero, el resultado de la elección le otorgue el triunfo a uno distinto.
- *Los vínculos emocionales o económicos no son argumento suficiente para el voto en el exterior,* los migrantes mexicanos mantienen estrechos vínculos con México: sentimentales, familiares, culturales y económicos, pero no es argumento suficiente para otorgarles el derecho al voto desde el extranjero. Si dependiera del patrimonio, las personas podrían comprar el derecho al voto indirectamente, al igual que el caso de las remesas.
- *El voto y las remesas,* Claudio López-Guerra (2004: 17) considera un absurdo el argumento del peso económico para otorgarles el derecho al voto a los migrantes, porque lo mismo aplicaría en su caso para los inversionistas transnacionales, los filántropos sin fronteras, los turistas, los comerciantes o cualquier grupo externo cuyas divisas contribuyan a la economía mexicana que también tendrían derecho a votar.
- *Voto y situación migratoria,* cabe la posibilidad de una interferencia de las autoridades del Servicio de Inmigración y Natura-

lización en Estados Unidos de América, cuya misión principal es la de detectar a los extranjeros que se encuentran en situación migratoria irregular para expulsarlos del país.

Con base en lo anterior y habiendo descrito lo más representativo de los argumentos a favor y en contra alrededor de este debate, opinamos que dio origen a la generación de un marco regulatorio en la materia, el cual se consiguió gracias al impulso que dieron al tema líderes y organizaciones de inmigrantes, partidos políticos, instancias electorales, legisladores y Poder Ejecutivo comprometidos con generar las condiciones para materializar este derecho.

Una de las principales reformas que se realizaron a nuestra Carta Magna, es la tan citada reforma del artículo 36 constitucional que hacía jurídicamente posible el voto en el extranjero. Tres meses después (*Gaceta Parlamentaria*, 2004: número 1621-I), en cumplimiento de las nuevas disposiciones de la Ley fundamental, se publicó un Decreto de reformas al Cofipe, en cuyo artículo octavo transitorio se definieron los pasos a seguir para hacer efectivo el voto de los mexicanos en el extranjero. Según el analista Pablo Mijangos y González, revela que, en el fondo, los legisladores sólo removieron los obstáculos para votar fuera y exclusivamente en las elecciones presidenciales, pero dejaron en el aire la instrumentación práctica de este derecho. De acuerdo con Javier Patiño, esta disposición condiciona el ejercicio al sufragio en el extranjero a la realización de tres acciones complementarias:

1. La creación del Registro Nacional Ciudadano y la expedición de las cédulas de identidad ciudadana, que de acuerdo con el artículo 97 de la Ley General de Población son servicios de interés público que presta el Estado a través de la Secretaría de Gobernación, lo que no se ha realizado;
2. La designación de una comisión de especialistas del Consejo General del IFE, cuya función sería determinar las modalidades que hicieran posible el voto a distancia, lo que ya se llevó a cabo, y
3. La reglamentación legislativa de dicho voto, que es atribución exclusiva del Congreso de la Unión.

© TEPJF
TERCERA ÉPOCA

IV. Legislación (marco jurídico, registro y reglamento)

En 1990 el tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue considerado como digno de análisis en la reforma electoral de aquel año, y volvió a presentarse en la reforma electoral de 1994. Sin embargo, las condiciones imperantes en aquellos años y el desacuerdo prevaleciente entre los actores políticos hicieron imposible avanzar en la construcción de una fórmula que permitiese a los mexicanos en el extranjero ejercer su derecho al sufragio.

En 1994, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) eleva la participación ciudadana en los asuntos políticos a categoría de derecho humano fundamental al declarar:

> "La participación en la dirección de los asuntos políticos es un derecho fundamental. La humanidad en diferentes épocas de su historia y con grados de éxito diversos, ha procurado encontrar medios para hacer participar a los individuos en las decisiones de la comunidad. Hoy se reconoce en todas las regiones del mundo que tomar parte en el gobierno constituye un derecho humano fundamental." (1994: la).

En ese mismo tenor, el máximo organismo en el campo de derecho internacional, acentúa lo que pudiéramos considerar como la parte normativa, al señalar:

> "En el plano universal, el derecho a participar en el gobierno está proclamado y garantizado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y está reconocido en muchos tratados y declaraciones." (1994: lb).

A este respecto Francisco Higuera (2005) reflexiona lo siguiente:

> "Para que las personas disfruten de este derecho humano fundamental, es importante que se les respete también otros derechos que tienen relación intrínseca con la participación en la construcción de la voluntad soberana y sin los cuales dicha voluntad

> se afectaría seriamente, en consecuencia no impactaría en la construcción de instituciones políticas sanas; es el caso de las libertades (de expresión, de asociación, reunión pública, etc.) y de la igualdad en razón de raza, sexo, religión, ideología, etc."

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el primer párrafo del artículo 41, establece:

> "Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en asuntos públicos de su Estado de origen, votar y ser votado en ese Estado, según lo especifique su legislación."

Como puede apreciarse, existen importantes normas de derecho internacional que se han ocupado de regular el problema de los derechos políticos de los emigrantes; en razón del alcance de dichos instrumentos normativos para el orden jurídico mexicano, en los términos del artículo 133 de nuestra Carta Magna, es un imperativo crear los mecanismos legales para su cabal cumplimiento.

Históricamente, el principal obstáculo constitucional para que los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero ejercieran su derecho al sufragio, consistía en que en el artículo 36 de nuestra Constitución exigía como lugar para votar su distrito electoral, esto ha quedado superado, como consecuencia del avance democrático, puesto que en 1996 se propuso y aprobó el Poder Revisor de la Constitución (Higuera, 2005: 301):

> "...suprimir de la fracción del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio, el ejercicio del sufragio..."

La periodista María Elena Medina (1998: 10) comenta que en términos jurídicos, nacionalidad es el vínculo que tiene una persona en un Estado, y que ese Estado lo considere como individuo de esa nación. Se es mexicano por nacimiento al nacer en el territorio nacional o ser hijo

de padre y/o madre nacidos en el territorio nacional o extranjeros naturalizados, según el artículo 30 de la Constitución Política. La ciudadanía es la que da la posibilidad de ejercer derechos políticos. Son ciudadanos mexicanos los que hayan cumplido 18 años y tengan un modo de vivir honesto, conforme lo establece el artículo 34 de la Constitución.

La Constitución, en su artículo 35, señala que las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos son votar en las elecciones populares, ser votado, asociarse para tomar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país, tomar las armas en el Ejército o la Guardia Nacional para defender la nación, y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Además, conforme lo que estipula el artículo 37 en su inciso a), ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad; así como en el inciso c), la ciudadanía mexicana se pierde por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros, por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente, excepto los títulos literarios que puedan aceptarse libremente, por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional.

Con base en lo anterior, los mexicanos que residen legalmente en el extranjero seguirán siendo ciudadanos, aunque les está vedado ocupar ciertos cargos para los que se pide un mínimo de residencia en su lugar de origen.

Al reformarse la fracción III del artículo 36 de nuestra Carta Magna, señalada con antelación, impactó en el Cofipe; en la idea de establecer los mecanismos legales que permitieran el ejercicio de los derechos políticos de los emigrantes y dejar abierta la puerta para el posible ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero en la elección presidencial del año 2000; en el Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 22 de noviembre de 1996, se incorpora el artículo Octavo Transitorio.

Derivado de lo anterior, en mayo de 1998 el Instituto Federal Electoral (IFE) convoca a 13 expertos, todos ellos destacados profesionales en diversas áreas como el derecho, la demografía, la politología, la sociología, la antropología, los asuntos internacionales, la tecnología y la informática, con el fin de iniciar la etapa de estudio especializado e interdisciplinario, con el diagnóstico, el análisis de factibilidad y la construcción de posibles escenarios y todo ello para crear las condiciones donde los connacionales que residen en el extranjero votaran en las elecciones presidenciales del año 2000.

Entre 1998 y 2004, como ya se ha mencionado con anterioridad, fueron presentadas ante el H. Congreso de la Unión 18 iniciativas de reforma al Cofipe para reglamentar el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Ello da testimonio del interés e importancia que los partidos políticos, los grupos parlamentarios y el propio Ejecutivo federal han tenido en el asunto. En esos mismos años, se ha incrementado la participación de organizaciones de mexicanos que desde el extranjero, especialmente y por razones obvias en Estados Unidos de América, promueven las reformas legales necesarias para concretar su aspiración de participar en los procesos comiciales de su país.

Gracias al impulso detonado en la Cámara de Diputados en noviembre de 2004 y la posterior aprobación de un primer proyecto de reforma legal en febrero de 2005, después de consultar autoridades y especialistas en la materia, el Senado de la República aprobó en abril de 2005 una Minuta con proyecto de Decreto que reforma y adiciona el Cofipe, en el cual se reforman los artículos 1, 9 y el inciso c) del párrafo 1 del artículo 250; y se adiciona un nuevo inciso al párrafo 1 del artículo 250, para que el inciso d) pasara a ser e); así mismo se reforma la denominación del Libro Sexto y se le adicionaron los artículos 273 al 300 relativos al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, para permitir que en la elección presidencial de 2006 los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer, por primera vez en la historia, su derecho al voto, en la modalidad de voto postal.

En un clima de respeto y cooperación entre ambas cámaras, la de Diputados dio su voto aprobatorio a la Minuta del Senado, en la que se estipula que el voto de los mexicanos residentes en el extranjero sea solamente para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexica-

© TEPJF

nos, conservando así congruencia con las normas que regulan el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos en tránsito dentro del territorio nacional el día de la jornada electoral, y que los requisitos establecidos por la ley para todos los ciudadanos en territorio nacional, sean igualmente cumplidos por los ciudadanos que residen en el extranjero: estar en el Padrón Electoral y contar con credencial para votar.

El 30 de junio de 2005 el presidente de la República, Vicente Fox Quesada, firmó el correspondiente Decreto y ordenó su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, lo que ocurrió ese mismo día.

En 2006 se vivió la primera experiencia de voto en el extranjero y el Instituto Federal Electoral que es la máxima autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y su funcionamiento y profesional en su desempeño, esta calidad así como su plena capacidad y certeza, se encuentran plenamente aceptadas y comprobadas por la sociedad mexicana e incluso del mundo.

Cabe destacar que, en los últimos años, las autoridades electorales mexicanas a nivel federal —el IFE y el TEPJF— y la ONU han tenido como objeto impulsar acciones orientadas al conocimiento, el estudio y la difusión del tema sobre el voto de los mexicanos que residen en el extranjero, que por su magnitud y complejidad, se ha posicionado en un sitio estratégico dentro del debate y la agenda electoral de distintos países.

Carlos Navarro Fiero (2002) expone en su *Estudio Comparado Sobre el Voto en el Extranjero,* que:

> "Es posible constatar que la noción dominante acerca del reconocimiento o la adquisición de la ciudadanía, en tanto requisito indispensable para adquirir y ejercer derechos políticos fundamentales como el del voto activo, sigue estando asociada esencialmente a la pertenencia a una entidad estatal específica y su correspondiente dimensión territorial, mientras que el debate teórico y político acerca de los derechos políticos (pero no sólo éstos), de los migrantes en general y de los trabajadores migrantes en particular, ha dado el surgimiento de propuestas sobre formas de membresía política que van más allá de su acepción clásica. En este sentido, no hay duda de que para muchos países el tema del voto en el extranjero guarda una fuerte relación con el de su migración internacional...".

Es por ello que, las cada vez más vastas comunidades de migrantes que viven en un país distinto al de su origen condensan en buena medida la esencia del problema de la ciudadanía y la titularidad de los derechos políticos en el mundo cada vez más "globalizado", ya que representan enormes contingentes desprovistos, total o parcialmente de ellos o, por lo menos, privados de su ejercicio.

Sin embargo, no se debe perder de vista que un gran número de países en los que existen disposiciones legales expresas o referencias debidamente documentadas acerca del voto en el extranjero, son resultado de iniciativas y disposiciones legales adoptadas a partir aproximadamente de la segunda mitad de los años 90 a la fecha, lo cual pone en manifiesto que se trata de una tendencia en continua expansión y que está adquiriendo una importancia creciente en distintas partes del mundo.

También es importante mencionar que, por su magnitud y complejidad, se trata de un asunto cuya pertenencia y viabilidad suele provocar polémicas o plantear dificultades para su materialización y sobre todo su puesta en marcha, como lo ponen de manifiesto algunos de los casos pendientes de regularización o aplicación, o bien algunos otros que se ha tenido que dar marcha atrás en previsiones legales para su aplicación. Tal es el caso de Panamá, por mencionar alguno, donde la ley electoral de 1994 disponía que, a partir del año 2004, los ciudadanos en ejercicio residentes en el extranjero podrían votar en las elecciones presidenciales de acuerdo con una ley expresa que regulara este derecho y previo estudio de la autoridad electoral. En ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal Electoral de Panamá propuso al Legislativo una iniciativa de reforma que suprime las disposiciones relativas al ejercicio del voto en el extranjero, la cual fue aprobada en enero de 2001 (Navarro, 2002: 28).

V. Experiencia de México en los comicios electorales de 2006

La pasada elección presidencial fue la más competida que se ha reportado en la historia contemporánea de nuestro país. Para instrumentar el voto de los mexicanos en el extranjero, el Instituto Federal Electoral debió, en un tiempo relativamente corto, dar a co-

nocer este nuevo derecho; crear las condiciones para un voto informado y razonado; construir un Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE); garantizar la adecuada entrega y recepción de los Paquetes Electorales Postales (PEP) a los ciudadanos inscritos en el listado mencionado; organizar la logística para instalar las mesas de escrutinio y cómputo, así como seleccionar y capacitar a los funcionarios que escrutaron y computaron los sufragios emitidos en el extranjero.

La decisión de las modalidades de registro de electores y emisión del voto tiene implicaciones organizacionales y alcanza grados distintos de confiabilidad en el proceso y magnitudes diferentes de costos. De ahí que fue relevante que el debate estuviera acompañado de las visiones técnicas de organismos como el TEPJF, el IFE, la Cancillería, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y el Servicio Postal Mexicano (Sepomex); los cuales contribuyeron con planteamientos desde sus ámbitos de responsabilidad, asimismo se determinó la logística del resguardo y traslados por personal de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina al local único para el escrutinio y cómputo de los votos en el extranjero, instalado en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Ciudad de México.

Se enviaron y distribuyeron formatos de solicitud de inscripción a la LNERE en más de siete mil puntos en todo el mundo. Se imprimieron y enviaron cinco millones de formatos de inscripción al LNERE. De esa cantidad, 32% se remitió a embajadas y consulados, 18% a puntos de distribución ubicados en territorio nacional (por ejemplo, las oficinas del IFE en las entidades federativas) y 50% a otros puntos de distribución ubicados en todo el mundo. Además, dicha solicitud se pudo acceder a través del portal de internet del voto desde el extranjero en www.mxVote06.org, habilitado desde el 1o. de octubre de 2005 y la dirección electrónica cove@ife.org.mx, desde la cual se respondieron mensajes que solicitaban información sobre el proceso de registro al LNERE.

El IFE no está facultado para expedir credenciales para votar fuera del territorio nacional, sin embargo, para facilitar la obtención de esta credencial para los mexicanos residentes en el extranjero, en noviembre de 2005 se instalaron 15 macromódulos de atención ciudadana fijos y 36 módulos móviles en zonas fronterizas, aeropuertos, centrales de autobuses y regiones con alto índice de migración. La

principal característica de estos módulos, era el contar con una infraestructura para tramitar las solicitudes de Padrón Electoral, independientemente de la entidad del domicilio en México, así como para la obtención de la credencial para votar con fotografía en un tiempo menor al promedio habitual.

El IFE desarrolló varias estrategias para la inscripción (formatos de solicitud) y promoción del voto de los mexicanos que residen en el extranjero, de entre las cuales (IFE, 2006b: 15-17):

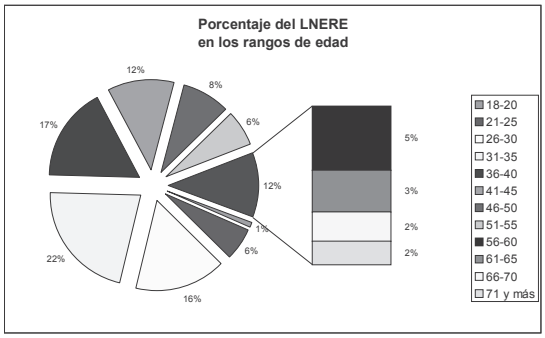
- Se conformó una red integrada por 138 organizaciones de migrantes, que de manera gratuita e imparcial lograron repartir 197,200 formatos.
- Personal del IFE acudió a 12 regiones de los Estados Unidos de América para apoyar en la distribución y llenado de 505,970 formatos.
- Brigadistas del IFE trabajaron en 12 Centros de Internación e Importación Temporal de Vehículos ubicados en nueve ciudades de cinco estados de la frontera norte para distribuir y brindar asesoría en el llenado de dicho formato, dotar a los ciudadanos del porte pagado necesario para el envío gratuito de la pieza postal por correo certificado desde territorio nacional y, en su caso, canalizar a los ciudadanos a los módulos de atención ciudadana para la obtención de su Credencial para Votar.
- Se desplegó personal del IFE en 75 puntos del Programa Paisano (carreteras, aeropuertos y centrales de autobuses) para la entrega y asesoría en el llenado de formatos, asimismo canalizaron a los ciudadanos a los módulos de atención ciudadana para la obtención de su credencial.
- Se habilitaron líneas telefónicas gratuitas de información, en Estados Unidos de América el 01 800 Mx Vote 06 y para el resto del mundo un número de llamadas por cobrar conectado directamente a Ifetel.
- Se elaboró un boletín electrónico semanal "Lazos" a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, el cual se envió a todas las listas de correos de las embajadas y consulados de México en el exterior.
- Se integró una base de datos con 5,083 direcciones electrónicas para difundir el voto en el extranjero con información periódica,

ésta comprendió instituciones educativas, sindicatos, empresarios, restaurantes, hoteles, grupos y asociaciones de asistencia a migrantes, cámaras de comercio, bancos, locales de remesas, medios de comunicación (radio, televisión e impresos), sector salud y organizaciones en el resto del mundo.

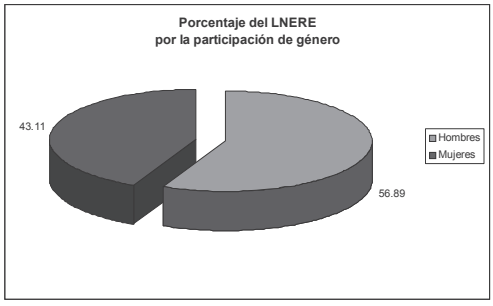
- Se involucraron a una serie de personalidades de la cultura popular y el deporte, con el fin de potenciar y multiplicar el mensaje de promoción del voto, tales como Javier Aguirre, Rafael Márquez, Maribel Domínguez, Eduardo Nájera, Adrián Fernández, el equipo de fútbol Chivas USA, Enrique "El Perro" Bermúdez y Los Tigres del Norte.

En total, fueron aprobadas 40,876 solicitudes de inscripción al LNERE, las cuales se pusieron a disposición de los partidos políticos para su revisión y fueron aprobadas sin observación alguna durante el período del 15 de febrero al 15 de marzo de 2006.

Características del LNERE	
Rangos de edad	Porcentaje del LNERE
18-20	0.70
21-25	5.90
26-30	16.28
31-35	21.59
36-40	16.88
41-45	12.06
46-50	8.44
51-55	6.49
56-60	4.71
61-65	3.10
66-70	2.12
71 y más	1.72



Sexo	Porcentaje del LNERE
Hombres	56.89
Mujeres	43.11



Fuente: el cuadro es del Instituto Federal Electoral (2006) "Voto de los mexicanos en el extranjero", *Elecciones Federales 2006,* IFE, p. 18; los gráficos son realización propia.

Toda vez que el Cofipe prohíbe la realización de campañas políticas en el extranjero, el IFE incorporó a cada uno de los PEP información relevante sobre las plataformas de los partidos y coaliciones, así como de las propuestas de sus candidatos, con el objeto de generar un sufragio razonado, libre y en conciencia, los cuales fueron enviados en una primera etapa del 21 al 29 de abril, y en una segunda del 1º al 19 de mayo de 2006, por procedencia de solicitudes de rectificación al LNERE. A continuación enuncio los datos más relevantes sobre el voto de los mexicanos en el extranjero:

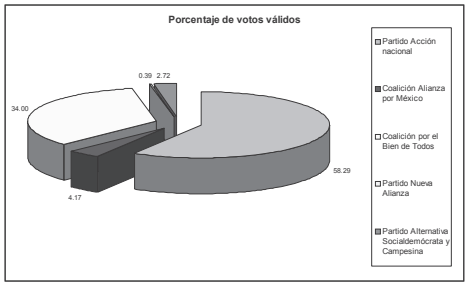
Solicitudes de registro al LNERE recibidas por el IFE	54,780
Mexicanos registrados en el LNERE	40,876
Sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero que fueron turnados a escrutinio y cómputo	32,632
Sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero que no fueron turnados a escrutinio y cómputo (votos emitidos mal requisitados)	479
Porcentaje de participación	81%
Países a los cuales se enviaron los Paquetes Electorales Postales	80 países de los cinco continentes
Países de los cuales se recibieron sobres con votos	71

Fuente: Instituto Federal Electoral (2006) "Voto de los mexicanos en el extranjero", *Elecciones Federales 2006,* IFE, p. 23.

Conforme Sepomex recibía los sobres con los votos procedentes del extranjero los turnaba al IFE en las instalaciones que tenía éste en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, donde se clasificaron y ensacaron para su posterior resguardo. Los traslados fueron custodiados por personal militar de la Secretaría de la Defensa Nacional. Al momento de recibir los votos, el IFE inició un proceso de validación (por ejemplo, verificar que el sobre no viniera dañado) y clasificación por distrito y mesa de escrutinio y cómputo. El 2 de julio se llevó a cabo el traslado, custodiado por la Secretaría de Marina, de los sobres con los votos al local único instalado en el ITESM, campus Ciudad de México, donde se abrieron y se contaron los votos de los 300 distritos del país.

© TEPJF

Proporciones de votos obtenidos por cada partido político o coalición (voto de los mexicanos residentes en el extranjero)	
Partido Político o Coalición	**Porcentaje de votos válidos**
Partido Acción Nacional	58.29
Coalición Alianza por México	4.17
Coalición por el Bien de Todos	34.0
Partido Nueva Alianza	0.39
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina	2.72



Fuente: el cuadro es del Instituto Federal Electoral (2006) "Voto de los mexicanos en el extranjero", *Elecciones Federales 2006,* IFE, p. 29; los gráficos son realización propia.

Tras una jornada sin incidentes, los resultados de la votación emitida por los mexicanos residentes en el extranjero por partido político y coalición de dicho escrutinio y cómputo fueron difundidos, la misma noche de la jornada electoral, por el Secretario Ejecutivo del IFE.

VI. Breve evaluación de las primeras votaciones de México en el extranjero

Ocho años llevó a los legisladores mexicanos conceder el derecho al sufragio a casi 30 millones de mexicanos que residen en el exterior. En contraste, a esos connacionales que aportan al país 20 mil millones de dólares al año, tuvieron sólo unas semanas para registrarse en un proceso muy complejo.

En principio, la Cámara de Diputados decidió que el Instituto Federal Electoral sólo debía inscribir a quienes poseyeran credencial de elector, de modo que el universo inicial se redujo a sólo 4 millones de personas.

La mayoría de los casi 11 millones de mexicanos que radican en los Estados Unidos de América viven en condiciones de ilegalidad, por lo que las autoridades electorales confiaron en que un alto porcentaje de ellos viajaría a México durante las fiestas de fin de año, para promover su credencialización y poder votar.

Sin embargo, tal pronóstico no se cumplió y hasta la primera quincena de diciembre era raquítico, con apenas 3 mil solicitudes registradas. Tampoco fue real la previsión de que las primeras solicitudes provendrían de Estados Unidos de América; los mexicanos en Europa se anticiparon.

Las cifras son elocuentes, este proceso fue caro y poco efectivo: el Congreso asignó 98 millones de pesos al IFE para organizar esta modalidad, de ese monto, 80 millones de pesos se destinaron a la promoción del voto en el extranjero y el resto, para imprimir 2 millones de formatos e instalar 56 módulos de credencialización. La erogación individual para enviar por correo certificado la solicitud de inscripción fue, por mencionar algunas, desde Estados Unidos de América de 8 a 9 dólares y desde Europa unos 4 euros en promedio, salvo en Alemania que fue de 3.75 euros.

A partir del 2 de mayo de 2006 se empezaron a recibir en las instalaciones de Sepomex en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez sobres con boletas electorales. Desde ese día hasta el 1 de julio se recibieron 32,632 sobres provenientes de 71 países. Esta cantidad corresponde al 79.83% de los paquetes enviados.

De los 4.2 millones de mexicanos en el exterior que según se estimó que participarían en la elección del 2006, sólo 1,735 habían pedido su registro —hasta el 19 de noviembre de 2005— al padrón electoral, de ellos 1,250 en Estados Unidos de América (Egremy: 2006).

Se atribuyó la magra cifra de solicitudes a errores de las personas; esto es, se recibieron un total de 54,780 solicitudes de inscripción al LNERE (IFE, 2006c: capítulo IV, p. 13). En 19,955 casos fue necesario enviar al ciudadano una notificación con la solicitud de rectificación de trámite, dentro de los más frecuentes fueron: que el formato no se envió por correo certificado (7,814 casos), y se omitió firmar la fotocopia de la credencial o no adjuntaban el comprobante de su domicilio en el exterior (4,955 casos). De estas notificaciones se recibieron 2,897 respuestas, las cuales derivaron en 2,546 rectificaciones exitosas. Al final del período de recepción y revisión, 40,655 solicitudes fueron aceptadas, llevando así a la confirmación final del LNERE.

De acuerdo con Efraín Jiménez, director de Proyectos de la Federación de Clubes Zacatecanos del Sur de California en Estados Unidos de América, "hacia la segunda quincena de diciembre de 2005

© TEPJF

apenas se habían repartido 2 mil formularios que llenarían adultos de entre 18 y 50 años". Admite que sus colegas aún no sabían por cuál candidato votar, "pues es necesario escuchar las propuestas para México, y para cuidar los derechos de los mexicanos en el exterior. Creemos que el costo es algo caro para una familia de bajos ingresos, pues aquí en los Estados Unidos también existe la pobreza en familias mexicanas". Consideró urgente que el IFE disponga de personal de tiempo completo para repartir formularios en los centros comerciales y actividades sociales en aquel país, "pues Los Ángeles es enorme y no se puede pedir que todos pasen al consulado, especialmente cuando nuestra cultura, en este sentido de votar, es pobre".

Ampelio Manzano reside desde hace 17 años en Concord, en la región de la Bahía de San Francisco, se informó del voto por las noticias. Considera que "el mexicano es muy desidioso e irresponsable, pues algunos no tienen la credencial del IFE, además de que fue muy poco el tiempo de cuando se aprobó la ley para votar, porque tuvimos hasta el 15 de diciembre para registrarse [la fecha límite vencía el 15 de enero]". Para Ampelio "falta información acerca de los candidatos y sus mentiras ¡perdón! sus propuestas. Mucha gente no cree en el voto ni aun radicando en México. Imagínate lo que piensa la gente que reside acá en los Estados Unidos, las noticias son muy amarillistas y sólo pasan el lado malo [los videoescándalos y secuestros]". El proceso lo entusiasmó. "Como mexicano creo en la voz del voto y me gusta la idea de poder votar desde el extranjero. Tengo 35 años y voté por primera vez en unas elecciones en México. No conocí a nadie que quisiera registrarse a excepción de mi esposa Gabriela, no vi la intención de la gente por querer votar, ha perdido mucha credibilidad el gobierno mexicano".

Alfredo Rodríguez Brondo, mexicano radicado en Málaga, España, dirige la organización Mexicanos en España y aprecia que "los 9 mil kilómetros que nos separan de nuestra tierra no son un obstáculo para no enterarse de los avatares de nuestra política mexicana. Cuando vimos que ya era una realidad, estábamos muy felices y esperanzados de que por primera vez, de una manera histórica pudiéramos ejercer nuestro voto desde el extranjero". Explica que los mexicanos que ahora viven en España poseen un nivel cultural medio y medio-alto. "En su mayoría es gente consciente que está al tanto de lo que sucede en su país, forman lo

que llamo Emigración Rosa, cuyo gran motor es el amor y establecer vínculos afectivos, a diferencia de la Emigración Verde, la que viaja hacia Estados Unidos por razones puramente económicas". En Madrid, Barcelona, Murcia, Sevilla y otras ciudades, los mexicanos tienen interés por participar en las elecciones federales de su país, tanto así que la primera solicitud de registro provino de Burgos tan pronto salió la convocatoria. Resulta difícil establecer una cifra de mexicanos en España, si bien parecen ser más las mujeres que los hombres. El Ministerio del Interior de ese país registró a 7,500 residentes, que para Rodríguez Brondo "es un dato parcial pues deja de lado a estudiantes, a ilegales y a quienes ya tienen la nacionalidad española. En tanto, la embajada de México en Madrid contabiliza más de 18,000 mexicanos, pero extraoficialmente escuché que ya andábamos cerca de los 20,000".

Ante las dificultades técnicas para bajar de internet el formulario del IFE, y para evitar que los mexicanos se desplazaran hasta Barcelona y Madrid, la organización Mexicanos en España lo hizo en su sitio electrónico. Como desatino del IFE consideró la gran promoción en Madrid del lanzamiento de la campaña por el entrenador Javier Aguirre, cuando los mexicanos en España no necesariamente radican en las grandes ciudades ibéricas. Para Rodríguez "eso tuvo poca repercusión para los mexicanos en España. Sí lo tuvo de cara a los mexicanos en México, pero acá ni los medios de comunicación españoles ni a nivel de páginas *web* de las embajadas se supo".

En otra ciudad europea, Amsterdam, Holanda, la comunidad mexicana es reducida. Apenas unos cuantos, si bien suelen reunirse los connacionales que van de paso hacia otros destinos del continente, comenta Andrés Balderas, músico e historiador. Supo que podría votar desde el extranjero porque su hermano le avisó por carta. "De inmediato les platiqué a mis amigos holandeses y a una maestra mexicana a la que veo de vez en vez. Como trabajo en Bruselas ahí fui a la embajada de la calle Roosevelt y de ahí al consulado, pero ha sido un peregrinar porque no pude mandar mi solicitud, la envié dos veces y aquí el costo es en euros. De todos modos no sé si se va a respetar mi voto, no confío", concluye Balderas.

Surgieron varias sorpresas, así como el aprendizaje para todos. La primera, cuando el IFE se percató de que las embajadas y consulados no podían repartir todos los formatos, y ante el interés de las organi-

© TEPJF

zaciones se formó una red con 121 de éstas que en menos de un mes coadyuvaron gratuitamente en la difusión y distribución.

Otra fue el interés por participar, aunque no necesariamente se traduce en el envío de solicitudes. La gente se quejó de que no hubo credencialización en el extranjero. Por último, la serenidad de las organizaciones ante la imposibilidad de que todos lograran inscribirse.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del año 2005 (IFE, 2006d: Capítulo VII, p.1), el H. Congreso de la Unión asignó al IFE, una partida de $200 millones de pesos para el "Voto en el Extranjero", de un total de $6,398.0 millones de pesos, para lo cual, una vez publicada la regulación sobre el voto migrante, el Consejo General del Instituto acordó la asignación de $264.1 millones de pesos para el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, lo que equivalió el 4.1% del presupuesto para dicho Instituto.

Referente al presupuesto asignado por el Legislativo, para este próposito, Ballados Villagómez consideró que había sido suficiente. Las prioridades para su ejercicio habían sido: el envío recepción de la boleta electoral y del voto, "dependía de cuanta gente se inscribiera, si no eran muchos, pues entonces esos envíos costaron menos. El segundo rubro era para los módulos en las ciudades de la frontera y principales zonas de migración en México, y lo demás tuvo que ver con cuestiones operativas de boletas, instalación de casillas", señaló. El presupuesto inicial fue de 21 millones de pesos para acceder a los tiempos nacionales, pero es diferente a los casos muy localizados en el extranjero. "Las campañas en medios en Estados Unidos cuestan mucho dinero, al hacer el balance del mes de octubre, concluimos que el mensaje llegaba pero no las veces necesarias para que a la gente le quedara muy claro este derecho". Se hizo entonces un Plan de Medios y en noviembre el IFE solicitó al Congreso, del techo presupuestal que asignó, 75 millones de pesos adicionales que totalizaron "unos 96 millones, este dinero se gastó en medios masivos en una campaña en Estados Unidos" sostuvo Ballados. Los medios de habla en español elegidos en Estados Unidos fueron: Univisión, Telemundo, Telefutura, Galavisión, Azteca América, y en radio todo Univisión Radio, Grupo Lotus y SBS, afirmó el funcionario.

En el PEF 2006 (IFE, 2006e: Capítulo VII, p.3), el H. Congreso de la Unión otorgó al IFE un presupuesto de $11,892.1 y para este año

determinó el Consejo General del IFE, la asignación de $265.9 millones de pesos para el Proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, lo que representaría una erogación del 2.23% del total del presupuesto otorgado al Instituto.

Los presupuestos 2005 y 2006 para el Proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero estructuró a 30 proyectos específicos, los cuales absorbieron recursos de manera heterogénea (IFE, 2006f: Capítulo VII, p. 8). Los proyectos que ejercieron los mayores recursos durante estos dos años fueron: VE53 "Campaña de difusión", VE60 "Establecimiento de módulos especiales para emigrantes", VE30 "Envío y recepción de documentación electoral", VE22 "Servicio de orientación telefónica", VE01 "Apoyo para actividades inherentes al voto de los mexicanos residentes en el extranjero" y VE03 "Monitoreo de los mensajes institucionales, noticias, opinión y notas". Estos siete proyectos específicos absorbieron el 87.48% del ejercicio del gasto. Sin embargo, en 6 proyectos específicos no se registró ejercicio alguno durante estos dos años, ya que sus actividades se consiguieron a partir de las erogaciones de otros proyectos específicos, o bien resultaron innecesarios. Dichos proyectos fueron: VE08 "Programa de resultados electorales preliminares", VE12 "Generación de listados especiales", VE15 "Procesamiento de observaciones de partidos políticos", VE16 "Impresión de sobres y preparación para envío", VE1,8 "Mecanismos de seguridad" y VE44 "Instalación y equipamiento de las mesas de escrutinio y cómputo".

El costo del voto de los mexicanos residentes en el extranjero ha sido una interrogante que ha atraído la atención de estudiosos, lo cierto es que el cálculo en esta variante del voto, presentó algunas características que deben ser tomadas en cuenta (IFE, 2006g: Capítulo VII, p. 18):

Primero. Cabe destacar que al ser una experiencia inédita, el proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero ha requerido de una inversión inicial (valuada en poco más de $38 millones de pesos), así como de la adecuación de parte de la infraestructura y equipo con que cuenta el IFE.

Segundo. Dada la necesidad de dar a conocer este derecho, el voto de los mexicanos residentes en el extranjero requirió una campaña de difusión en los Estados Unidos, valuada en $72

millones de pesos, ello constituye [según reporta el IFE] una inversión social.

Tercero.- Muchos de los proyectos específicos que fueron adscritos al proyecto del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, tuvieron influencia en el fortalecimiento del voto en territorio nacional y a la infraestructura del IFE, así como la campaña de credencialización en zonas fronterizas.

VII. Conclusiones sobre las primeras votaciones de México en el extranjero

- Con la experiencia del pasado 2 de julio de 2006, de alguna forma se constató que con los mecanismos propuestos para llevar a cabo el voto extraterritorial, debemos asumir un margen de riesgo y que en algún momento deberá tomarse una decisión más o menos arbitraria.
- La eventual concesión del derecho del voto a los mexicanos residentes en el exterior, no resultó de presiones hechas por los interesados, el tema y la inquietud surgió en el contexto político interno, y concretamente en las discusiones surgidas en el temor de la reforma electoral de 1996, las posiciones partidistas se daban en razón de los que suponían que podían captar el voto en el exterior y apoyaban su adopción; y aquellos que resultaran perjudicados se oponían.
- Se puede observar que las iniciativas presentadas ante el Congreso sobre el voto de los mexicanos que residen en el extranjero, fueron promovidas principalmente por los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD).
- Es evidente que el gran interés que muestran los tres partidos principales (PRI, PAN y PRD) en querer promover el voto de los mexicanos que residen en el extranjero, debido a:

De acuerdo al partido predominante en los estados de la República, identifican a la población migrante que reside en los Estados Unidos y de esta forma realizan actos proselitistas en las diferentes ciudades norteamericanas.

No hay mecanismos eficientes ni eficaces para detectar y evitar los actos ilícitos y esto da como consecuencia la imposibilidad de sancionar a los partidos.

No existe la secrecía del voto y no hay manera de identificar que el voto esté cohesionado, esto es, no hay forma de evidenciar y detectar que sea violado el voto que se envía por medio de correo certificado, ya que éste no se ha realizado dentro de una casilla y guardado en una urna y donde, además, existen observadores que pueden emitir un acta relacionando todas las irregularidades cometidas durante la jornada electoral.

La manera de presentar las pruebas de los actos ilícitos no son fehacientes, debido a que no existe una legislación internacional, y esto representa una gran ventaja a todos los partidos.

- En gran parte la coalición que motivó más las reformas a la Carta Magna y que se favorecieran los mecanismos y condiciones del voto de los connacionales residentes en el extranjero, en el último año previo a las elecciones federales del 2006, fue la Coalición por el Bien de Todos, que para tal evento, los resultados no fueron lo que dicha coalición esperaba, así que en este caso, el hecho de haber otorgado este derecho a los ciudadanos en el extranjero no implicó que su porcentaje de participación influyera en la decisión de la contienda electoral.
- Pese a la millonaria erogación para organizar estos comicios foráneos, la expectativa de que cientos de miles de mexicanos influyeran desde su lejanía en la política de su país de origen en julio de 2006, fue fallida y mal orientada. La experiencia marcó que el hecho de que se hayan aprobado los mecanismos para implementar el derecho al voto a los connacionales que residen en el extranjero, sólo un porcentaje muy pequeño de ellos votaron, y en la mayor parte de los casos [como experiencia en la mayoría de los países que tienen implementados los mecanismos] no afectó mayormente los resultados en estos comicios.
- Cabe destacar que por parte de los Estados Unidos, su posición sólo se constriñó al hecho de solamente coadyuvar en la realización de los comicios; sin embargo no se puede descartar

el hecho de que en el caso de que la participación de los mexicanos residentes en aquel país hubiera sido elevada pudiera haberse dado el riesgo intervencionista, ya que grupos económicos y políticos extranjeros podrían influenciar en los resultados electorales en nuestro país.

- La mayoría de los mexicanos que radican en Estados Unidos, viven en condiciones de ilegalidad, es por ello que se desprende la especulación e incertidumbre por parte del IFE de no saber la cantidad de posibles solicitudes de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y, por ende, la respuesta de sobres con votos emitidos.
- La situación ilegal de los migrantes que radican en los Estados Unidos, fue un preponderante factor a la no inscripción y participación de los comicios electorales, por el temor a ser localizados y, por ende, deportados de dicho país.
- Debido a la respuesta insuficiente de los casi 4 millones de connacionales que radican en el extranjero quienes posiblemente poseen credencial de elector, apenas se tuvo respuesta de 54,780 solicitudes de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE) (respuesta del 1.4%); de los cuales sólo enviaron 32,632 sobres con votos emitidos por ciudadanos residentes en el extranjero que fueron turnados a escrutinio y cómputo; esto es, sólo votó el 59.57% de los que se inscribieron.
- Con la insuficiente y muy costosa difusión existieron reprocesos en la inscripción a la LNERE; esto es, de las 54,780 solicitudes de inscripción, en 19,955 casos fue necesario enviar al ciudadano una notificación de rectificación de trámite, lo que nos lleva, a que de por sí pocos fueron los entusiastas, el 36.42% tuvo que ser regresado por algún tipo de error para realizar su inscripción.
- Derivado de lo anterior, en cuanto al costo aproximado de cada voto fue muy elevado, dado que, para el presupuesto 2005 se asignaron $264.1 millones de pesos [sin tomar en cuenta los $200 millones adicionales que otorgó el H. Congreso de la Unión] y para 2006 fueron $265.9 millones de pesos, da un total de $530 millones de pesos para el desarrollo del proyecto del voto de los mexicanos que residen en el extranjero; así

mismo, si este total lo prorrateamos con los 32,632 votos recibidos, tenemos que fue un costo aproximado de $16,242 pesos por cada uno de ellos. Lo cierto es que el cálculo en esta variante del voto ha sido una interrogante que ha atraído la atención de estudiosos.

- El proyecto del voto de los mexicanos que residen en el extranjero estuvo muy diversificado, para lo cual el mismo IFE en el análisis de su informe reportó que muchos de los programas que conformaron dicho proyecto fueron absorbidos por otros programas del mismo Instituto, esto debido a la duplicidad de funciones, así como algunos otros programas no fueron utilizados, para lo cual éstos últimos los justificaron como "economías".
- La conclusión fundamental de la Comisión de Especialistas conformados en 1998 fue que el voto de los extranjeros para las elecciones presidenciales era técnicamente viable, pero requirió salvar un cierto número de obstáculos, de entre los cuales era necesario definir con precisión quién vota, así como las normas y modalidades para ejercer ese derecho. Derivado de ello, hoy por hoy cabe destacar que el voto de los mexicanos en el extranjero constituye un reto para las instituciones democráticas de México. La magnitud, diversidad, distribución y movilidad de la población mexicana en el extranjero, que para tal efecto observé que en ningún momento de mi investigación existiera un estudio detallado que pudiera arrojar las características de la "población objetivo" y que para lo cual valdría la pena detenerse y preguntarse si contestaron y analizaron los siguientes razonamientos:

¿Se estudiaron las características de la "población objetivo"? esto es: verificar su perfil, dónde se encuentra ubicada y sus condiciones socioeconómicas, en otras palabras, ¿se realizó algún estudio de mercado?

¿Qué tipo de población tendría interés por votar? ¿Por qué o por quién votaría?

El Estado ¿hasta dónde estaría dispuesto a erogar?, ¿cuál sería el tope presupuestario para realizar este proyecto?

© TEPJF

¿Cómo se verificaría el derecho a votar, en razón al registro de la lista nominal de electores en el extranjero y a la identificación de estos al momento de votar? ¿Cómo se informaría a los electores? y ¿cómo se conduce una campaña electoral en el extranjero?

¿Cómo se garantiza la sacralidad del voto y la inexistencia de la coacción e influencias indebidas?

¿Cómo se evitaría el doble voto?

¿Cómo se sancionarán las faltas electorales?

- Con estos cuestionamientos, también es prudente señalar que la sana intención de otorgar las facilidades del voto en el extranjero, se ve de lo más complicado, ya que para ello, primeramente se debe garantizar que en territorio nacional, todos los electores que están fuera de su distrito electoral, tendrán las boletas suficientes en las casillas especiales para ejercer su derecho al voto.
- No se cuenta con un estudio que defina si el derecho a votar lo genera la nacionalidad o la residencia o, eventualmente, ambos, ni en qué modalidades, e incluso con qué restricciones se puede ejercer ese derecho.
- En ninguna de las iniciativas presentadas ante el H. Congreso de la Unión, se menciona la reforma a la Ley de Medios de Impugnación, lo cual es muy importante para poder establecer los mecanismos y los tiempos, para poder tener la posibilidad de interponer algún recurso desde el extranjero.

VIII. Propuestas de políticas públicas para fortalecer e incrementar el voto y la participación de los mexicanos que radican en el extranjero en los procesos electorales

El propósito de este proyecto es el hecho de que se considera importante la instrumentación del voto de los mexicanos que residen en el extranjero, ya que requiere de una visión de largo plazo, y que además impacta en el tema de los derechos de los migrantes. Así mismo, es importante generar mecanismos que no pongan en riesgo

ni la credibilidad de esos votos ni la credibilidad de todo el sistema en su conjunto.

Las alternativas que se proponen serán planteadas al pleno de los Consejeros que integran al Instituto Federal Electoral, a la luz de las siguientes consideraciones:

1. La magnitud de la población nacional en edad ciudadana, residente en el extranjero, no se repite en ningún otro país.
2. Se requiere ubicar con precisión el universo de los posibles electores, debido a que no todos los residentes en el extranjero tienen motivaciones y calidades migratorias y calidades migratorias similares, esto es, junto al trabajador temporal indocumentado se encuentra quien ya posee la doble nacionalidad y se considera ciudadano del país donde reside.
3. Debido a que según estimaciones realizadas por diversas instituciones y dependencias nacionales, los mexicanos residentes en el exterior representan aproximadamente el 14.12% de la población mexicana en edad de votar; que como situación particular de la migración mexicana, es su concentración en un solo país, los mexicanos radicados en los Estados Unidos de América representan el 98.7% del total de los nacionales residentes fuera de México. Es por esta razón que se propone se le ponga más énfasis en encontrar la "población objetivo" de origen mexicano.

En esta propuesta, se descarta la alternativa de *no hacer nada,* toda vez que ya están autorizados e implementados los mecanismos para ejercer un derecho humano fundamental. Asimismo, no sería prudente "tirar por la borda" la suma de tantos esfuerzos para sacar adelante las reformas e instancias legales que tanto tiempo han consumido, así como lo que se erogó en la inversión de la infraestructura para la realización del voto de los mexicanos que residen en el extranjero.

Primera alternativa

Conforme a los ciudadanos que emitieron su voto desde el extranjero:

- Crear un programa de investigación para conocer mejor las características de la "población objetivo", conforme a los ciudadanos que votaron en los pasados comicios electorales de 2006.

- Con base en lo anterior, estratificar y establecer estrategias de atención y difusión del derecho al voto.
- Crear mecanismos de atención a la "población objetivo" que tiene posibilidad y que por lo mismo tiene interés de emitir su voto desde el extranjero.

Segunda alternativa

Respecto a la credencialización y actualización del Padrón Electoral:

- Se propone elevar la credencial para votar a documento de identidad nacional, el cual podría solicitarse en el extranjero, en los consulados.
- Asimismo, se sugiere realizar un convenio permanente suscrito con la Cancillería, a fin de incorporar actividades dirigidas a los ciudadanos que residen fuera del país, y fortalecer de esta forma la participación de embajadas y consulados en la promoción del derecho al voto.
- Mantener de manera permanente módulos de atención ciudadana fijos y móviles, para la obtención de la credencial de identidad nacional, en zonas fronterizas, aeropuertos, centrales de autobuses y regiones con un alto índice de migración.
- Revisar de manera constante el proceso de credencialización con el fin de realizarlo más eficientemente y asimismo reducir los tiempos y gastos de operación.
- Con lo anterior, se mantiene de manera permanente la actualización del Padrón Electoral tanto dentro del territorio nacional como extraterritorialmente.
- El obtener esta Credencial de Identidad Ciudadana ampliaría el espectro de los posibles ciudadanos que pudieran votar habiendo obtenido esta, dando así cumplimiento al artículo 34 de nuestra Carta Magna.

Tercer alternativa

Para la inscripción y promoción del voto de los mexicanos que residen en el extranjero, entendido el sufragio como el derecho que

tienen las personas para votar de acuerdo con las disposiciones de la ley electoral:

- Mantener una oficina permanente de la Coordinación del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (COVE), dependiente del IFE, en las ciudades fronterizas de mayor relevancia, con el fin de dar seguimiento y supervisión de las actividades institucionales dirigidas a los ciudadanos que residen en el extranjero, así como de:

  Conformar de manera permanente una red de promotoría imparcial, desinteresada y gratuita con las organizaciones de migrantes, con el fin de facilitar la interlocución con los líderes de estas organizaciones de mexicanos en el extranjero y otros actores relevantes.

  Diseñar planes de trabajo de visitas a zonas de mayor concentración de mexicanos para realizar acciones de promoción y difusión.

  Suscribir convenios de colaboración con grupos y asociaciones de migrantes, instituciones educativas, sindicatos, empresarios, restaurantes, hoteles, cámaras de comercio, locales de remesa, medios de comunicación.
- Se sugiere mantener de forma permanente, mecanismos de contacto con los ciudadanos que residen en el extranjero (página en internet, línea telefónica gratuita de consulta 001 800 Ifetel).
- Mantener un contacto permanente con las comunidades de migrantes para poder conocer la percepción de la comunidad en el extranjero sobre las actividades que se llevan a cabo en la promoción e implementación del voto en el extranjero.
- Generar estrategias que garanticen al ciudadano que reside en el extranjero la gratuidad en sus envíos de sobrevoto.
- Implementar mecanismos de seguimiento de autoridades del IFE y de partidos políticos, para una constante supervisión de las actividades de los proyectos de dichos partidos políticos dirigidos hacia los mexicanos residentes en el extranjero. De la misma forma se sugiere mantener los mecanismos y medios de acceso a la información para que los ciudadanos y organizaciones puedan conocer la presencia partidista y, en su caso, los avances en la consecución de las actividades del sufragio extraterritorial.

© TEPJF
TERCERA ÉPOCA

IX. Recomendaciones

Se sugiere la primera alternativa como la más viable, ya que presupuestalmente impactaría en el sentido de que no habría diversificación en los programas que planteara el IFE para el desarrollo del Proyecto del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, porque al tener muy bien ubicada a la "población objetivo" dicho Instituto tendría la capacidad de dirigir sus esfuerzos a programas más precisos así como la identificación de un número más aproximado de posibles ciudadanos que ejercieran su derecho al voto.

En cuanto la segunda opción, ya que se requiere identificar a los ciudadanos que realmente pretenden participar en los comicios electorales federales, para estar en concordancia con el artículo 34 de nuestra Carta Magna, de ello se desprende la implementación y la creación de los mecanismos de simplificación de varios instrumentos de identificación y de que se pudieran llevar a cabo con mayor éxito las demás acciones sugeridas; sin embargo, su factibilidad económica es muy costosa.

Referente a la tercer alternativa, ya que la población migrante es muy dinámica, se requerirá de mantener este tipo de oficinas para mantener actualizado el padrón electoral, presupuestalmente podría ser costosa; sin embargo, si se tuviera muy identificada la "población objetivo", posiblemente no se requeriría de la erogación y mantención de dichas oficinas, pero se podrían llevar a cabo las demás acciones sugeridas en dicha alternativa.

Como una reflexión final, cualquier modalidad que se establezca para fortalecer e incrementar el voto y la participación de los mexicanos que radican en el extranjero en los procesos electorales, debe considerar los mecanismos de seguridad en el proceso de votación, ya que debe cumplir con la aprobación de la mayoría de los actores políticos, que evite el cuestionamiento y manipulación del proceso electoral, en otras palabras, el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero será posible en la medida que desterremos los temores de fraude electoral y se avance en la confianza de las instituciones democráticas de nuestro país.

Bibliografía

Alcocer V. Jorge, (2005) compilador *El voto de los mexicanos en el extranjero*, *Nuevo Horizonte Editores,* México.

Cárdenas, Jaime, (2002) "Los principios y su impacto en la interpretación constitucional y judicial" en Vega, Juan y Corzo, Edgar (coords.), *Tribunales y justicia constitucional, Memorias del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Carpizo, Jorge, y Valadez Diego, (1998) "El voto de los mexicanos en el extranjero", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios, núm. 99, México.

Código Federal de Instituciones y ProcedimientosS Electorales. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990. Actualizado con las disposiciones del Decreto de reforma publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 2005.

Cconstitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promulgada el 5 de febrero de 1917. Actualizada con las disposiciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2005.

Corona, Rodolfo y Santibáñez, Jorge (2004), "Aspectos cuantitativos de los ciudadanos mexicanos en el extranjero durante la jornada electoral federal del año 2006", *Colegio de la Frontera Norte/Instituto Federal Electoral,* México, en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ife enuitem.6fd9eb8cdb975 f6f2b2e8170241000a0/?vgnextoid=8d706b4e27d00110VgnVCM1000002c01000aRCRD (consulta realizada el 16 de enero de 2007).

Egremy, Nydia (2006), "Los problemas del voto en el extranjero", *Revista Contralínea,* publicado: 1a. quincena de enero de 2006 (disponible en: http://www.contralinea.com.mx/archivo/2006/enero/htm/problemas voto_ extranjero.htm, consultado en enero 18, 2007)

Espinoza Valle, Víctor Alejandro, "El voto difícil", en Alcocer, Jorge (comp.), *Voto de los mexicanos en el extranjero*, México, D.F., 2005.

Henández Pérez, Víctor y Meixueiro Nájera, Gustavo, "Debate en México sobre el voto en el extranjero", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

Higuera Castro, Francisco (2005), "Los derechos políticos de los mexicanos en el extranjero: Reflexiones en el contexto de la transición", en Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz,* Derecho constitucional y política, Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro, coordinadores, UNAM, pp. 297-309. (disponible en: http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/17.pdf; consulta realizada el 15 de marzo de 2007).

Henández Pérez, Víctor y Meixueiro Nájera, Gustavo, "Debate en México sobre el voto en el extranjero", Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

Instituto Federal Electoral (2006), "Informe final sobre el voto de los mexicanos en el extranjero", *Coordinación del voto de los mexicanos en el extranjero,* México, en: http://www.ife.org.mx/portal/site/ife/menuitem.6fd9eb8cdb975 f6f2b2e8170241000a0/?vgnextoid=8d706b4e27d00110VgnVCM1000002c01000aRCRD (consulta realizada en enero 16 del 2007).

Instituto Federal Electoral (2006), "Voto de los mexicanos en el extranjero", Elecciones Federales 2006, *IFE,* México.

López-Guerra, Claudio; "¿Democracia o despotismo?" en *Suplemento Semanal Enfoque de Reforma,* México, D.F., 12 de febrero de 2004, pp. 16 y 17.

Medina, María Elena, "Mexicanos en el extranjero: el sufragio latente", *El Norte,* Monterrey, México, 13 de abril de 1998, p. 10.

Navarro Fierro, Carlos M. (2002), "El Voto en el Extranjero: Estudio Comparado, Sistemas Políticos Electorales", *Instituto Federal Electoral (IFE),* México, D.F; p. 37 (disponible en: http://www.ife.org.mx/wwwcai/votoext/comparado-votoex.pdf)

Ramos, Jorge, (1996) "La doble nacionalidad" *El Norte,* Monterrey, México: 14 de diciembre, p. 8.

Valadés, Diego; "Voto Migrante: La República en el extranjero" en *Suplemento Semanal Enfoque de Reforma,* México, D.F., 11 de enero de 2004.