



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

“EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO”

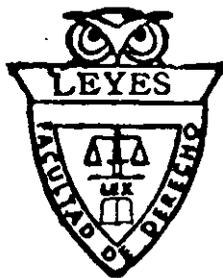
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA LUIS ARTURO CASARRUBIAS SOSA

295537

ASESORA DE TESIS:

DRA. MARIA ELENA MANSILLA Y MEJIA



MEXICO, D. F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉJICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
U. N. A. M.
P R E S E N T E .

Distinguido Señor Director:

El pasante de Derecho, señor LUIS ARTURO CASARRUBIAS SOSA, inscrito en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada "EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO", investigación que después de su dirección y revisión por quien suscribe, fue aprobada.

De acuerdo a lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito de usted, ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de Licenciado en Derecho del señor Casarrubias Sosa.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CD. UNIVERSITARIA, D. F., FEBRERO 2012/01.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO INTERNACIONAL
DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA
DIRECTORA DEL SEMINARIO

Nota: "El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual culificará la Secretaría General de la Facultad".

MEMyM/igi*

Mamá:

Te dedico muy especialmente este trabajo profesional con todo el amor y cariño que pueda existir en el mundo, recuerda que en todos y cada uno de mis logros estas presente y que sin ti, nada de esto sería posible. Eres lo que más me motiva en la vida para seguirme superando. Te extraño mucho y te amo.

Papá:

Esta es solo una de las maneras en que pienso agradecer y corresponder todo tu amor, cariño, apoyo y dedicación. Estoy sumamente orgulloso de ser tu hijo. Eres lo mas importante que tengo en la vida y mi máximo ejemplo. Gracias.

Toño, Ricardo, Memo, Adriana, Alfredo, Alejandra, Rodrigo y Ady:

Deseo compartir con ustedes este logro, así mismo, quiero hacerlos partícipes de mi carrera profesional, ya que ustedes son parte fundamental en mi vida, gracias por todo su apoyo y cariño. Los quiero mucho.

Ricardo, Ayusi, Viridiana, Estefano, Sofía y el que está por llegar:

Gracias por colmar mis días de risas, alegría y felicidad.

Maestro Víctor Carlos:

Le dedico esta tesis como símbolo de admiración, e infinito agradecimiento y respeto. Gracias por su amistad, por compartirme todas sus invaluable enseñanzas, conocimientos, y por motivarme a ser cada día mejor.

Dra. Mansilla y Mejía:

Deseo agradecerle de manera muy especial todo el apoyo, dedicación y tiempo que siempre me brindó para la culminación y realización de esta tesis.

Quiero dedicar esta tesis con mucho cariño a todos mis amigos y agradecerle a todos los maestros de la Facultad de Derecho y a la Universidad Nacional Autónoma de México por haber colaborado directamente en mi formación profesional.

EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I.

1. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA: MARCO JURÍDICO INTERNO Y PRÁCTICA INTERNACIONAL

1.1 Nacionalidad	16
1.1.1 Antecedentes históricos	16
1.1.2 Marco conceptual	19
1.2 Ciudadanía	23
1.2.1 Antecedentes históricos	23
1.2.2 Marco conceptual	24
1.2.3 Fundamento legal	27
1.2.3.1 Derechos y obligaciones que derivan de la ciudadanía	29
1.3 Marco jurídico mexicano en materia de nacionalidad y ciudadanía	31
1.3.1 Introducción	31
1.3.2 Contenido de las reformas constitucionales sobre nacionalidad	32
1.3.2.1 Las reformas constitucionales en materia de nacionalidad y la titularidad del derecho al voto	33

1.4 Marco jurídico y práctica internacional	35
1.4.1 Nacionalidad y ciudadanía	35
1.4.1.1 Formas de adquisición y pérdida de la nacionalidad	38
1.4.1.2 Nacionalidad múltiple	40
1.4.1.3 Ciudadanía múltiple	44
1.4.1.4 Disposiciones de Derecho Internacional sobre doble nacionalidad, doble ciudadanía y derechos de extranjeros	46

CAPÍTULO II.

2. EL VOTO

2.1 Introducción	47
2.2 Etimología del vocablo	48
2.3 Evolución del derecho al voto en el derecho constitucional mexicano	50
2.4 Atributos del voto	54
2.5 Aspectos legales del sufragio	55

CAPÍTULO III.

3. ESTUDIO COMPARATIVO DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

3.1 La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación	59
3.1.1 Argentina	59
3.1.1.1 Estimación de la cantidad de argentinos en el exterior	59
3.1.1.2 Origen y fundamentos de la ley vigente	60
3.1.1.3 Características básicas	61
3.1.1.4 Obstáculos y desafíos	66
3.1.1.5 Niveles y mecanismos de coordinación interinstitucional para la operación del sistema	67
3.1.1.6 Costos y requerimientos de organización y logística	68
3.1.1.7 Balance general	69
3.1.2 Brasil	70
3.1.2.1 El voto de los ciudadanos brasileños en el exterior	70
3.1.2.2 Operatividad	71
3.1.3 Guinea	73
3.1.3.1 Antecedentes	73
3.1.3.2 Fundamento legal	73
3.1.3.3 Costo del voto de los guineanos en el extranjero	74

3.1.3.4 Perspectivas	74
3.2 La modalidad del voto por correo	75
3.2.1 Canadá	75
3.2.1.1 Antecedentes	75
3.2.1.2 Organización y logística	77
3.2.2 España	80
3.2.2.1 Origen y fundamentación del voto en el extranjero	80
3.2.2.2 Estrategia de selección, diseño y operación del modelo	80
3.2.2.3 Niveles y mecanismos de coordinación interinstitucional para su operación	81
3.2.2.4 Costos y requerimientos de organización logística	82
3.2.2.5 Balance general	83
3.2.3 Austria	84
3.2.3.1 Antecedentes	84
3.2.3.2 Operatividad	85
3.3 Modalidades de voto combinadas o alternas	87
3.3.1 Bosnia y Herzegovina	87
3.3.1.1 Origen y antecedentes	87
3.3.1.2 Estrategia para seleccionar, diseñar y operar el modelo	88
3.3.1.3 Obstáculos	89
3.3.1.4 Requerimientos de organización, logística y costos	90
3.3.1.5 Retos	91

3.3.1.6 Conclusiones	92
3.3.2 Suecia	93
3.3.2.1 Origen y antecedentes	93
3.3.2.2 Las modalidades de voto en el extranjero	93
3.3.2.3 Distribución y manejo de los votos en la Junta Nacional de Impuestos	95
3.3.2.4 Procedimientos de vinculación interinstitucional	95
3.3.2.5 Organización, requerimientos logísticos y costos	96
3.3.2.6 Conclusiones	97
3.3.3 Australia	97
3.3.3.1 Antecedentes de las elecciones federales	97
3.3.3.2 Historia de la introducción de las disposiciones para el voto de las elecciones federales	98
3.3.3.3 Métodos de votación	100
3.3.3.4 Costos	101
3.3.3.5 Indicadores de votación en el extranjero	102
3.3.3.6 Conclusiones	102
3.4 Generalidades sobre el voto en el extranjero en el derecho comparado	103
3.5 Disposiciones legales de los Estados Unidos de América (EUA) que podrían limitar las condiciones de ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero	107

CAPÍTULO IV.

4. EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

4.1 Preceptos legales en el marco interno e internacional que fundamentan el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero	112
4.1.1 Origen, evolución y perspectivas del proyecto legal del sufragio en el exterior en la legislación mexicana	112
4.1.2 La reforma constitucional de 1996 por virtud de la cual se precisó en la fracción III del artículo 36, la obligación de votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley	113
4.1.3 Declaración Universal de Derechos Humanos	117
4.1.4 Pacto de Derechos Civiles y Políticos	119
4.1.5 Convención Americana sobre Derechos Humanos	120
4.1.6 Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	121
4.1.7 El sufragio como derecho político humano en los organismos Internacionales	122
4.1.7.1 El Comité de Derechos Humanos	123
4.1.7.2 La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos	124
4.2 El voto de los mexicanos en el extranjero: análisis y propuestas	125
4.2.1 El Instituto Federal Electoral (IFE) y el proyecto en cuestión	125

4.2.2 Subcomisión Socio-demográfica	128
4.2.2.1 Estimación actual de la población de ciudadanos mexicanos en el Extranjero	129
4.2.2.2 El origen de los emigrantes: entidades y municipios	135
4.2.2.3 División geográfica de los mexicanos residentes en los EUA	135
4.2.2.4 Los mexicanos en los EUA en edad ciudadana nacidos en México	137
4.2.2.5 Los mexicanos en los EUA: Patrones de dispersión a nivel estatal y por condado	139
4.2.2.6 Cifras y porcentajes de la instalación de casillas electorales con relación a los patrones de asentamiento	140
4.2.2.7 Distribución geográfica de los consulados en relación con la población mexicana en los EUA	142
4.2.2.8 Expectativas, percepciones y participación electoral	144
4.2.2.9 Los mexicanos en el exterior y la vida política de México: Fuentes de información	147
4.2.2.10 El factor miedo a la "migra" y las posibles acciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN)	148
4.2.2.11 Estimación de la cantidad de mexicanos en los EUA que poseen la Credencial para Votar con fotografía (CPVF) y otros documentos de identificación	150
4.2.3 Subcomisión Técnico-logística	152
4.2.3.1 Las modalidades de registro para el ejercicio del voto en el	

extranjero	152
4.2.3.2 La emisión del sufragio en el exterior: modalidades básicas	153
4.2.3.3 Las campañas electorales, medios de comunicación y su fiscalización	158
4.2.4 Subcomisión Internacional	161
4.2.4.1 El IFE: arreglos internacionales por gestionar para la realización del voto en el exterior	161
4.2.5 Subcomisión Jurídica	164
4.2.5.1 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE): posibles reformas	164
4.2.5.2 Marco penal	168
4.2.5.3 El contencioso electoral y sus implicaciones	172
4.2.5.4 La "doble nacionalidad" y el ejercicio del voto en el extranjero	174
4.2.6 Costos	176
4.2.6.1 Proyecto de presupuesto de las modalidades básicas	176
CONCLUSIONES	181
GLOSARIO	190
BIBLIOGRAFÍA	192

INTRODUCCIÓN

En México y en el mundo, el proceso de universalización y ampliación del derecho al sufragio de los nacionales que se encuentran en el extranjero, es un asunto que día a día cobra mayor relevancia y cada vez se hace mas constante. Dicho proceso encuentra sustento legal en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, y en legislaciones nacionales. Lo anterior es producto de la creciente movilidad de la población y de los procesos de democratización por los que atraviesan algunos países, toda vez que esta situación ha creado la necesidad de una participación electoral más accesible para los ciudadanos en el exterior. Es por ello que, la tendencia jurídica mundial apunta a la extensión de derechos de sus nacionales, entre otros, los que se relacionan con la nacionalidad múltiple, ciudadanía múltiple y voto en el extranjero. Al respecto, aproximadamente 50 países han adecuado sus legislaciones en estas materias.

En cuanto al caso mexicano, la extensión de derechos políticos ha sido lenta pero significativa, y se ha logrado gracias al resultado de numerosos acuerdos, discusiones y consensos de los actores políticos nacionales. Para ello, tanto la Constitución, como el marco legal han garantizando a lo largo del tiempo, la ampliación de este derecho político a diversos sectores de la población que por mucho tiempo estuvieron desprotegidos. Entre ellos, el derecho al voto a los analfabetos, a las mujeres, la

reducción de la mayoría de edad a los ciudadanos de 21 a 18 años de edad sin importar su estado civil, al clero, etc.

El antecedente directo por concretar el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero surge a partir de los años 70, a iniciativa de los líderes de las comunidades de mexicanos y chicanos que radican en los EUA, los cuales se han acercado y manifestado reiteradamente a los titulares del Poder Ejecutivo, a los dirigentes de los partidos políticos, y en diversos foros, la intención de hacer realidad su anhelo, el de votar para Presidente de la República en unas elecciones mexicanas.

Por ello, los partidos políticos y el gobierno de la República atendieron a dichas peticiones, toda vez que aprobaron en 1996, la reforma a la fracción III del artículo 36 Constitucional, en la cual se suprimió la obligación del ciudadano de votar en el distrito electoral que le corresponda y en su lugar se dispuso como obligación de los ciudadanos de la República votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley. El espíritu constitucional es claro y contundente, toda vez que en la exposición de motivos de dicha reforma se expresa la intención de los actores políticos en dar la posibilidad a nuestros connacionales que se encuentran fuera del país, de ejercer el sufragio en las próximas elecciones presidenciales.

Para dar cumplimiento a lo anterior, se realizaron las reformas correspondientes al COFIPE, introduciéndose un artículo 8 transitorio que encomienda al IFE conformar una

Comisión de Especialistas que reúna, coordine y realice los estudios conducentes a efecto de proponer las reformas correspondientes que hagan posible el voto de los mexicanos en el extranjero.

Es conveniente destacar que, México, es el único país que formalmente ha integrado a un grupo de especialistas en diversas áreas, para que realicen investigaciones de tipo científico y técnico que conduzcan y propongan contundentemente a legislar en la materia, toda vez que los resultados de la investigación generaron un tipo de información política inexistente hasta hace poco tiempo en el país.

La discusión del proyecto está en manos del H. Congreso de la Unión, para que con base en sus atribuciones, la presente legislatura determine o no, la viabilidad de las reformas legales que conduzcan a la votación de los mexicanos en el extranjero. Cabe mencionar que diversas fracciones partidistas, (PAN, PRD, PT y PVEM) formularon y presentaron sus respectivas iniciativas de reforma al COFIPE que posibiliten el voto de nuestros connacionales en el exterior. Sin embargo, solo fue posible la aprobación de dicha iniciativa por parte de la Cámara de Diputados de la pasada legislatura, toda vez que el partido político predominante en la Cámara de Senadores de esa misma legislatura mostró su completo rechazo a la aprobación de esta iniciativa de reforma.

A la fecha, aún no ha sido posible realizar las reformas legales correspondientes que posibiliten la puesta en marcha del voto de nuestros connacionales en el exterior. Por

ello, el objetivo general de la presente investigación consiste en analizar, sistematizar y demostrar los fundamentos jurídicos existentes en el Derecho Internacional, como nacional, a nivel constitucional, legal e institucional, que permitan y sustenten la práctica y ejercicio del proyecto en debate. Así como la obligación del Estado Mexicano en términos del artículo 133 de la Constitución General, de garantizar el ejercicio y ampliación del derecho político por excelencia en las elecciones presidenciales mexicanas.

La presente investigación consta de cuatro capítulos. En el primer capítulo se analizan los antecedentes históricos, y el marco conceptual de nacionalidad y ciudadanía. Así mismo, se identificó desde el punto de vista de la práctica internacional y el marco jurídico interno, lo referente a la nacionalidad, como presupuesto básico e indispensable de la ciudadanía, con el objetivo de demostrar y sintetizar todos aquellos elementos en el plano internacional con relación a la legislación interna que nos permitan demostrar las similitudes y diferencias existentes entre ambos conceptos, así como las atribuciones de las cuales gozan los Estados nacionales en relación con la práctica internacional y los convenios firmados en tales materias, para atribuir, conceder o retirar el status de nacional o doble nacional y de ciudadano o ciudadano múltiple, lo cual, para efectos de nuestra investigación, permite tener una visión clara y exacta de la tendencia jurídica mundial en dar la posibilidad a sus nacionales de disfrutar una ciudadanía múltiple efectiva. Las fuentes directas de la investigación fueron, la legislación interna y diversas

disposiciones de Derecho Internacional en Convenios sobre Nacionalidad Múltiple, Ciudadanía Múltiple y Derechos de Extranjeros.

El objetivo específico del segundo capítulo se centra en la sistematización de los momentos históricos que ampliaron el derecho de voto de los mexicanos y que fueron reconocidos en el derecho constitucional mexicano, extendiéndose de esta manera a todos los hombres y mujeres que tienen nacionalidad mexicana (sea por nacimiento o por naturalización), que han cumplido 18 años, y que tienen un modo honesto de vivir. Así mismo, el capítulo se realizó con la intención de evidenciar que hoy por hoy, el proyecto del voto en el extranjero surge como resultado del devenir histórico constitucional y cultural del pueblo mexicano.

El tercer capítulo tiene como objetivo específico, comparar, distinguir y sintetizar las experiencias, elementos, procedimientos y mecanismos que algunos países utilizan para llevar a la práctica la votación de sus nacionales en el extranjero, así como las diversas modalidades de emisión del sufragio empleadas por estos, que nos permitan reflexionar acerca de las ventajas y desventajas que implicaría tomar como base la implementación del proyecto en el caso mexicano. Así mismo, se analizó la legislación estadounidense y la jurisprudencia existente en la materia, lo cual nos lleva a afirmar y demostrar, que no existe ninguna limitante a las condiciones del ejercicio del voto de los mexicanos allende nuestras fronteras. Las fuentes directas del presente apartado, fueron las experiencias recogidas del Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, la Conferencia

Trilateral Canadá-México-EUA sobre el Voto en el Extranjero, una reunión privada con expertos extranjeros, así como la Ley de Nacionalidad y Naturalización de los EUA, el Acta de Inmigración y Nacionalidad Estadounidense, y el acervo jurisprudencial de la Suprema Corte de los EUA.

Y por último, el objetivo específico del cuarto capítulo radica en analizar y sistematizar los diversos preceptos legales internacionales y nacionales, tanto a nivel constitucional como legal, así como el acuerdo del Consejo General del IFE que fundamentan el ejercicio del voto de nuestros connacionales en el exterior. Se incluyen también los resultados de la investigación de la Comisión de Especialistas que estudiaron las modalidades de voto de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de ofrecer un análisis del proyecto en cuestión, desde el punto de vista socio-demográfico, internacional, técnico-logístico y sobre todo jurídico. De igual manera, se contempla un estimado de los costos que implica llevar a cabo el proyecto en comento. Las fuentes directas del presente capítulo fueron diversos instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los dos Pactos Internacionales, así como algunas Convenciones. La Carta Magna, la exposición de motivos de la reforma al artículo 36 constitucional, el Código Federal Electoral, y el Informe Final de la Comisión de Especialistas que Estudiaron las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero.

El estado actual de la presente investigación está incluido como uno de los temas de la agenda de la reforma electoral de la presente legislatura. La nueva conformación del Congreso de la Unión ofrece la posibilidad de aprobar dichas reformas. Por ello, considero que la puesta en marcha de este proyecto depende única y exclusivamente de voluntad política.

CAPÍTULO I

1. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA: MARCO JURÍDICO INTERNO Y PRÁCTICA INTERNACIONAL

1.1 Nacionalidad

1.1.1 Antecedentes históricos

El origen etimológico del concepto nacionalidad proviene de *natio* que deriva de natalidad, es decir, señala al vínculo común resultante del nacimiento. Dicho vínculo estuvo dado por la unidad de sangre y de culto en las primeras manifestaciones de agrupamientos humanos en lo que se llamó clan y tribu.

Posteriormente, la evolución del concepto de nacionalidad en un aspecto más formal, aparece en Roma, tenemos así a los ciudadanos romanos, latinos o peregrinos, posteriormente, dichos términos evolucionaron hablándose ya de nacional o extranjero.

“En el derecho romano se marcó claramente la distinción entre la *natio* que significa un grupo sociológicamente formado y la *populus*, agrupación unificada por el derecho”¹.

¹ Trigueros S, Eduardo. *La Nacionalidad Mexicana*, 1ª Edic, Edit. Jus, México, D. F., 1940. V. I, pg. 2.

Por ello, podemos suponer que ya existían indicios de que, para otorgar la nacionalidad en el imperio romano se aplicaba el criterio del *jus sanguinis*, no así en la Edad Media, en donde se consideró al individuo como propiedad del señor feudal en razón de haber nacido dentro del territorio donde servía. Consecuentemente, el súbdito se somete a la nacionalidad del soberano; de tal manera que, en esta época suponemos que ya se aplicaba el principio de *jus soli*.

Ahora bien, los conceptos de *nación* y *pueblo* según apunta Trigueros², subsisten en toda la edad media y desaparecen durante el Renacimiento en donde se ocupan indistintamente pero con un mismo significado. Posteriormente, prevalece el término de *nación* por sobre el concepto de *pueblo*, viéndose aparejado dicho término con el impulso de la corriente de ideas que causaron las revoluciones de Inglaterra, la independencia de los EUA, el sentimiento nacionalista de la Revolución Francesa. Así mismo, sirvió como bandera en las luchas de unificación de Italia. El término de *nación* logró sobreponerse en aquellos países en que la población había perdido la conciencia de su diversidad étnica, ya que de alguna manera sus costumbres, su conciencia social, sus ideales e inclusive su sentimiento nacionalista perdían identidad propia.

Por su parte, algunos Estados de Europa Central y Meridional, en donde la población estaba formada por diferentes grupos étnicos se encontraban unidos artificialmente por estar sometidos a un régimen político, pero que de alguna manera conservaban

² Trigueros S, Eduardo. *La Nacionalidad Mexicana*, Op. Cit. pg. 2

identidad propia no pudieron ignorar la diferencia fundamental que existía entre estos dos conceptos.

Es por ello, que para hablar de *nación* se requiere de un grupo de personas, con una misma identidad de vida, lenguaje, sentimientos, ideas de lucha entre los que integran dicha comunidad en un espacio de territorio determinado, inclusive, se requiere en el grupo, la misma superación personal de cada uno de los individuos que lo integran a fin de que contribuyan colectivamente a la superación de toda la comunidad humana.

Posteriormente, según apunta Trigueros³, el concepto de nación y nacionalidad logran adquirir una gran fuerza, dando como resultado un nacionalismo auténtico, el cual a su vez sirve como motivo de independencia al confundirse con el término *patriotismo*, siendo este un término puramente sociológico, y que finalmente orienta y justifica la lucha por lograr la formación de los nuevos *estados nacionales*.

En 1804, el Código de Napoleón se convierte en el primer cuerpo orgánico en que se legisla sobre nacionalidad, cuyo criterio es el *jus sanguinis*. La mayor parte de los códigos que le siguieron al Napoleónico se inspiraron en el mismo, y adoptaron el principio del *jus sanguinis*, entre ellos podemos destacar a Italia y Alemania, a excepción del británico, el danés y el noruego, los cuales aplicaron el sistema del *jus soli*.

³ Trigueros S, Eduardo. *La Nacionalidad Mexicana*, Op. Cit. pg. 2.

Actualmente, el concepto de nacionalidad llega hasta nosotros como un postulado jurídico-político, dejando de ser un concepto puramente sociológico, es decir, pasa del campo de la sociología al campo del derecho.

1.1.2 Marco conceptual

Comenzaremos señalando el concepto y las observaciones hechas por un gran tratadista, Jean Paulin Niboyet. Este autor define a la nacionalidad como "el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado"⁴, definición en la que resalta claramente el elemento jurídico que debe guardar dicho vínculo, además de advertir que no debe existir confusión entre Estado y Nación, puesto que el Estado es en cierto modo la expresión jurídica y el reconocimiento internacional de la Nación.

Niboyet⁵ lamenta que la terminología empleada sea tan inexacta, ya que el vocablo nacionalidad designa la conexión política de un individuo con un Estado, término que deriva del concepto de *Nación*, el cual indudablemente atiende solo al aspecto jurídico.

La definición formulada por Batiffol, es la siguiente: "La nacionalidad es la pertenencia jurídica de una persona a la población constitutiva de un Estado."⁶ (*l' appartenance juridique d' une personne 'a la population constitutive d' un Etat*).

⁴ Niboyet, Jean Paulin. *Principios de Derecho Internacional Privado*. 2ª Edic. Edit. Edinal, México, D. F., 1965. pg. 77.

⁵ *Ibidem* pg. 78.

⁶ Batiffol, Henri. *Droit International Privé*. 4ª Edic. París, Edit. Libraire Général de Droit et de Jurisprudence, 1967. pg. 60.

Al respecto, Miaja de la Muela apunta: "la *nacionalidad* es aquel vínculo que existe entre un individuo y una organización política, productor de obligaciones jurídicas y derechos subjetivos recíprocos"⁷. Además considera que la nacionalidad otorgada por el Estado concede una cualidad o *status* a una persona física o jurídica, sin olvidar, que dentro de ese vínculo que conecta al individuo con el Estado, siempre existirá una relación de subordinación por parte de sus nacionales respecto de la organización política a la que pertenecen.

Por su parte, el gran jurista mexicano Eduardo Trigueros afirma que "la *nacionalidad* es el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo de un Estado."⁸ Tratando de interpretar lo antes expuesto, podemos notar dos elementos muy importantes; el primero sería la facultad de la cual se ve investido el Estado para otorgar la nacionalidad a sus nacionales, y el otro, es el aspecto sociológico, ya que menciona el término *pueblo*. Como podemos notar, Trigueros, contempla en su definición el aspecto jurídico en un primer plano y por otro el aspecto sociológico.

Arellano García conceptúa a la nacionalidad como una "institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado, en razón de pertenencia, por sí sola, o en función de cosas, de una manera originaria o derivada"⁹. Arellano¹⁰ en su

⁷ Miaja de la Muela, Adolfo. *Derecho Internacional Privado*. 2ª Edic. Edit. Yagues, España, Madrid 1963. T. II, pg. 7-8.

⁸ Trigueros, Eduardo. *La Nacionalidad Mexicana*, Op. Cit. pg. 11.

⁹ Arellano García, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. 1ª Edic. Edit. Porrúa, México, D. F., 1974. pg. 97.

¹⁰ *Ibidem* pg. 98.

definición elimina el término de enlace político para no caer en confusiones de nacionalidad y ciudadanía.

Por otro lado, el Diccionario Jurídico Mexicano nos da una definición compuesta, es decir, abarca tanto el aspecto sociológico, como el jurídico, ya que define a la *nacionalidad* como "el vínculo que une a un individuo con un grupo en virtud de diversos factores; vida en común y conciencia social idéntica. La coincidencia entre este concepto y el jurídico, en la realidad de un Estado, supone cohesión interna y fuerza, pero no es necesario que se dé; su viabilidad depende de factores de homogeneidad que no se presentan con frecuencia"¹¹.

La Enciclopedia Omeba¹² define a la nacionalidad, por un lado, como el vínculo específico que une a un individuo determinado con un Estado particular, fija su pertenencia a este, le otorga el derecho a reclamar la protección del mismo, y lo somete a las obligaciones impuestas por sus leyes. Por el otro, como el vínculo jurídico en virtud del cual una persona es miembro de la comunidad política que un Estado constituye, según el derecho interno y el derecho internacional.

¹¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1ª Edic. México, D. F., 1984. T. VI, pg. 224.

¹² *Enciclopedia Jurídica OMEBA*. s. n. e. Edit. Libreros, Argentina, 1964. T. XX, pg. 34.

Después de analizar distintos conceptos de nacionalidad intentaremos señalar algunos elementos o características tanto sociológicas como jurídicas que integran el concepto antes mencionado.

Trigueros considera¹³ dos aspectos fundamentales en la definición sociológica de nacionalidad; la comunidad de vida, como resultado de la definitiva adaptación al medio físico, requiere como elemento indispensable la existencia del grupo nacional sobre un mismo territorio, es decir, con la condición de que el grupo en su conjunto ocupe sólo una zona en el mismo tiempo y que la adaptación sea producida por la lucha colectiva dirigida coordinadamente al mejoramiento de las condiciones de la agrupación. Asimismo considera al territorio como elemento indispensable, pero no suficiente para que la comunidad de vida pueda producirse. El lenguaje y la unidad finalista son igualmente factores indispensables para que la comunidad de vida se realice. Y por último, la unidad de conciencia, en donde resalta la unidad de tradición, unidad religiosa, y la identidad de costumbres.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, el concepto jurídico de nacionalidad distingue varios elementos; "el Estado, es decir, a quien corresponde establecer el vínculo es el Estado soberano; sujeto de derecho internacional. Los Estados miembros de un sistema político complejo, como es una federación, no pueden atribuir nacionalidad; en ocasiones es requisito de esta atribución la que hace previamente la entidad federativa,

¹³ Trigueros S, Eduardo. *La Nacionalidad Mexicana*. Op. Cit. pg. 5.

aun cuando desde el punto de vista internacional, para efectos de su reconocimiento por terceros, no tiene relevancia”¹⁴.

1.2 Ciudadanía

1.2.1 Antecedentes históricos

El concepto de ciudadanía proviene de las antiguas civilizaciones de Roma y Grecia, que consideraban al hombre como ser político, y la entendían como la capacidad para gobernar y ser gobernado, lo que implicaba la idea de igualdad ante la ley y participación política activa, de modo que dicho concepto nació paralelamente al concepto de democracia.

Los griegos, por su parte, sólo reconocieron como ciudadanos a una minoría de hombres libres, nacidos en Grecia; los esclavos y las mujeres eran excluidos.

¹⁴ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. Cit. pg. 225.

Al término de la Edad Media, el republicanismo griego y romano fue revivido en Italia durante el Renacimiento. En Inglaterra, dicho concepto fue reformulado en la época de la revolución del siglo XVII y más tarde llegó a América para convertirse en importante fuente de influencia en la independencia de las trece colonias inglesas. Con la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el término adquirió su carácter universal. Juan Jacobo Rousseau en "El Contrato Social", definió al ciudadano como libre y autónomo, con derecho a tomar parte en aquellas decisiones que todos están obligados a obedecer. Así el concepto evolucionó hasta alcanzar su significado actual.

1.2.2 Marco conceptual

Según el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga,¹⁵ debemos entender a la ciudadanía, como la "calidad jurídica que habilita al individuo para participar en la vida política del grupo otorgándole ciertos derechos e imponiéndole ciertos deberes".

Al respecto, el Maestro José Woldenberg Karakowsky conceptúa a la ciudadanía, "como la calidad jurídica que tiene toda persona física de una comunidad soberana y que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado, básicamente en el proceso de

¹⁵ Urruty, Carlos Alberto. "Voto en el Extranjero". Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental de Uruguay. IFE. Ponencia. Cancún, México, 26 de marzo de 1988, pg. 7. Inédito.

designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado”¹⁶.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia de la Lengua define¹⁷ a la ciudadanía, entendida como titularidad de los derechos políticos, como aquella “calidad y derecho de ciudadano”; “conjunto de ciudadanos de un pueblo o nación” y *ciudadano* es; “el habitante de las ciudades antiguas de los Estados modernos, como sujeto de derechos políticos, y que interviene ejercitándolos, en el gobierno de la nación”.

Por su parte, el *Grand Dictionnaire Encyclopedique*, señala que la¹⁸ *Citoyenneté* (ciudadanía) es “la calidad de la persona que dispone en una comunidad política dada, del conjunto de derechos cívicos”, y *citoyen* (ciudadano) es aquella “persona que posee, en el estado donde se halla, derechos civiles y políticos, especialmente el derecho al sufragio”.

Según el Diccionario en comentario¹⁹, este criterio se inspira en la generalizada institución de conceder a los extranjeros, los mismos derechos civiles que a los nacionales, y reservar para éstos, los derechos políticos. En cambio, hay casi unanimidad en que los

¹⁶ Woldenberg Karakowsky, José. *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero*. Integración de la Comisión de Especialistas. Comisión de Coordinación y Apoyo del Consejo General del IFE. México, D. F., 12 de mayo de 1998, pg. 3. Inédito.

¹⁷ *Diccionario Electoral*, Serie “Elecciones y Democracia”. 1ª Edic. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). San José, Costa Rica, 1988, pg. 106.

¹⁸ Loc. Cit. pg. 106.

¹⁹ Loc. Cit. pg. 106.

derechos políticos sólo corresponden a los nacionales que han alcanzado la mayoría de edad, a los cuales se les considera ciudadanos.

Al respecto, el *Diccionario Electoral 2000* señala: "la ciudadanía es un derecho que se adquiere, en tanto se cumpla con ciertos requisitos que fija el ordenamiento jurídico nacional; supone derechos y obligaciones y exige ciertos requisitos de origen o radicación, y de edad. Son las leyes emitidas por el Estado y los tratados internacionales los que norman el procedimiento de pérdida o adquisición de la ciudadanía. Es una condición jurídica de una persona con relación a un Estado, que le faculta a intervenir en la elaboración de la voluntad de ese Estado, y en todos los asuntos del mismo."²⁰

Asimismo, cabe señalar que la ciudadanía se distingue nítidamente de la nacionalidad, ya que se trata de dos conceptos técnicamente diferentes; la nacionalidad, como lo expresamos al principio, atiende al vínculo natural que liga a un individuo con un Estado (en función del lugar de nacimiento o de la sangre), procura asegurar la protección diplomática, no sólo al derecho interno sino, también, y muy especialmente, al derecho internacional.

En cambio, la ciudadanía es un concepto estrictamente jurídico, (en tanto que el concepto de nacionalidad se puede apreciar desde el punto de vista sociológico) que solo le interesa al derecho interno tendiente a determinar cual es el grado de

²⁰ Martínez Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino. *Diccionario Electoral 2000*. 1ª Edic. Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C. México, D. F., 1999, pg. 133.

participación que corresponde a los habitantes de un Estado en la vida política del grupo.

Resulta importante mencionar que, al ser la ciudadanía un vínculo político mismo que contiene, por ende, una serie de derechos políticos, entre los que destaca el del voto y todo lo relacionado con la participación en la creación del derecho, es una característica que sólo poseen ciertas personas físicas, esto es, las personas morales y las cosas pueden poseer nacionalidad, mas no la calidad de ciudadanos.

La importancia del término radica en que quienes poseen esta condición de ciudadanía, tienen igualdad de derechos, no pueden ser expulsados del Estado al que pertenecen, gozan de protección diplomática, así como todos los demás derechos políticos, como poder desempeñar cargos públicos, tener derecho al voto y a ser elegido, militar libremente en los partidos, disfrutar de libertad de expresión, y en general, participar en la vida política del país.

1.2.3 Fundamento legal

El fundamento legal de la ciudadanía mexicana, lo encontramos en el artículo 34 de nuestra Carta Magna, el cual a la letra dice:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años; y
- II. Tener un modo honesto de vivir.”

Respecto de dicho artículo, podemos notar que según la legislación mexicana, la nacionalidad y la ciudadanía son dos conceptos distintos. Es requisito indispensable poseer la nacionalidad mexicana para poder contar con la ciudadanía mexicana. Esto quiere decir que la nacionalidad es un presupuesto indispensable para obtener la calidad de ciudadano, en tanto que se puede ser nacional sin necesariamente ser ciudadano.

Actualmente, dicho artículo incluye indiscriminadamente como ciudadanos, tanto a los varones como a las mujeres. Al respecto, cabe señalar que esto data de las reformas constitucionales de 1953, en donde se le concedió a la mujer la ciudadanía, de esta manera, obtuvo por primera vez el derecho a votar y ser votada.

Por otro lado, en lo que respecta a la mayoría de edad exigida en la fracción I del artículo en comento, no es sino hasta las reformas del 19 de diciembre de 1969, en donde se reduce la mayoría de edad, esto es, de los 21 años a los 18, sin importar su estado civil, mencionamos esto del estado civil, ya que anteriormente, sólo los mexicanos casados podían ser ciudadanos a los 18 años y los solteros hasta cumplir los 21 años.

1.2.3.1 Derechos y Obligaciones que derivan de la Ciudadanía

Posiblemente el derecho político por excelencia sea el voto activo, es decir la conducta a través de la cual los ciudadanos pueden participar en las elecciones populares en forma libre, voluntaria y secreta, decidiendo de entre las opciones democráticas que se presentan entre los candidatos a ocupar un cargo de elección popular y los partidos que representan. Este derecho activo, se encuentra inscrito en la fracción I del artículo 35 Constitucional:

Artículo 35. - Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para defensa de la República de sus instituciones en los términos que prescriban las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Respecto del artículo arriba mencionado, podemos destacar, en primer lugar la primera fracción, la cual se refiere básicamente al derecho activo, en tanto que la segunda fracción para efectos de nuestro estudio es muy importante, puesto que se refiere al

voto pasivo, ya que necesariamente se requiere de la ciudadanía mexicana para ser votado para los puestos de elección popular.

En cuanto a las obligaciones de los ciudadanos mexicanos, el artículo 36 establece lo siguiente:

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que establezca la ley;
- II. Alistarse en la guardia Nacional;
- III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley, y
- IV. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y de jurado.

El conjunto de derechos y deberes mencionados anteriormente, y que podemos denominar el "status" de ciudadano, procura asegurar a la persona a quien se le atribuye tal status, una participación activa en el funcionamiento de la asociación política de la cual es miembro. Los derechos inherentes a la condición de ciudadano reconocidos en general por la doctrina y el derecho comparado son: el de elegir (ius suffragi) y el de ser electo (ius honorii).

1.3 Marco Jurídico Mexicano en Materia de Nacionalidad y Ciudadanía

1.3.1 Introducción

El capítulo IV del Título Primero de nuestra Carta Magna, que contiene los artículos 30 a 38, precisa los lineamientos fundamentales sobre nacionalidad, ciudadanía y extranjería y cuyo contenido, en una breve síntesis, lo podemos resumir de la siguiente manera: forma de adquisición de la nacionalidad por nacimiento y por naturalización (art. 30); obligaciones de los mexicanos (art. 31); derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad, normas para evitar conflictos por doble nacionalidad, cargos y funciones que por razones de seguridad nacional se reservan a quienes posean únicamente la calidad de mexicanos por nacimiento y no adquieran otra nacionalidad (art. 32); el artículo 33 determina quiénes son extranjeros, además de contemplar sus derechos y obligaciones; define la calidad de ciudadanos (art. 34); prerrogativas de los ciudadanos (art. 35) y sus obligaciones (art. 36); el artículo 37 establece los supuestos en que se pierde la nacionalidad y/o la ciudadanía y en su apartado A se dispone que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad; por último, el artículo 38 de la ley suprema señala los supuestos en que se pueden suspender los derechos de los ciudadanos, entre los que figuran el estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad a contar desde la fecha del auto de formal prisión, el estar cumpliendo una pena privativa de libertad y el estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión.

En el siguiente apartado expondremos brevemente aquellas reformas que han sufrido los artículos que para efectos de la presente investigación nos interesan.

1.3.2 Contenido de las Reformas Constitucionales sobre Nacionalidad

La reforma constitucional respecto al régimen sobre nacionalidad establece en el artículo 37 que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. Esto significa que aún cuando un mexicano por nacimiento adopte otra u otras nacionalidades, no se le privará de su derecho a la nacionalidad mexicana²¹. Es importante aclarar que a diferencia del trámite de recuperación de nacionalidad, la obtención de la declaración de nacionalidad no establece ningún requisito de permanencia en el país.

El propósito de la reforma sobre nacionalidad mexicana es el mismo que ha motivado la iniciativa de posibilitar el ejercicio del voto de los mexicanos desde el exterior. Se trata de facilitar la extensión de los derechos políticos a sectores de la población nacional que por no encontrarse dentro del territorio nacional, han carecido de canales de participación y representación. El reconocimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana originaria respondió al interés por reducir los obstáculos para la incorporación de los mexicanos residentes en el exterior como ciudadanos de pleno derecho en los

²¹ La ley reglamentaria sobre la materia establece que aquéllos mexicanos que hayan adquirido otra u otras nacionalidades antes de la entrada en vigor de la reforma (20 de marzo de 1998), podrán recuperarla a través de la realización del trámite de obtención de una Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento. Al respecto, se establece un período de cinco años para la regularización de estos casos.

países de su residencia habitual, sin que esto resultara pérdida de sus derechos civiles en México.

1.3.2.1 Las Reformas Constitucionales en Materia de Nacionalidad y la Titularidad del Derecho al Voto

Del análisis del texto de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución General, así como de las disposiciones contenidas en la Ley de Nacionalidad que regulan el ejercicio de los derechos de los mexicanos que posean otra nacionalidad para evitar conflictos por doble nacionalidad, se desprenden las siguientes consideraciones generales:

Primero; ninguna de estas disposiciones constitucionales contienen referencias explícitas acerca del derecho a votar por parte de los nacionales con doble nacionalidad²². En cambio, sí contienen disposiciones explícitas que restringen el acceso a los dobles nacionales al ejercicio de otros derechos políticos, como el de desempeñar cargos de elección y funciones públicas de los mexicanos con nacionalidad múltiple. La reforma al artículo 32 de la Ley Suprema, establece que el ejercicio de los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Por su parte, la Ley de Nacionalidad identifica

²² El Manual de Lineamientos sobre Trámites de Nacionalidad de la SRE no contiene referencias sobre esta cuestión. La Guía sobre el Nuevo Régimen de Nacionalidad en México que distribuyen varios consulados señala que los mexicanos que tengan otra nacionalidad podrán votar únicamente si residen en México y cumplen con lo dispuesto en la ley electoral.

65 cargos y funciones públicas reservadas a mexicanos con nacionalidad mexicana única.

Segundo; las disposiciones legales existentes no impiden la posibilidad de que los mexicanos que posean otra nacionalidad ejerzan el derecho a votar en aquellas elecciones en las cuales la legislación electoral correspondiente no establezca requisitos de residencia. Esta posibilidad sería factible en caso de que el Congreso aprobara el voto de los mexicanos desde el extranjero para la elección presidencial, sin introducir ningún requisito de residencia.

Tercero; de conformidad con el artículo 37 constitucional no se considera la posesión de otra nacionalidad entre las causas de pérdida o suspensión de la ciudadanía mexicana. Por tanto, las disposiciones relativas a la pérdida o suspensión de la ciudadanía aplican por igual a ciudadanos mexicanos con nacionalidad única y a aquéllos con doble nacionalidad. Cabe señalar, sin embargo, que es previsible que la incidencia de casos de personas que incurran en causal de pérdida de la ciudadanía, sea mayor para el grupo de doble nacionales que para el grupo de nacionales con nacionalidad única.

1.4 Marco Jurídico y Práctica Internacional

1.4.1 Nacionalidad y Ciudadanía

Desde la perspectiva del Derecho Internacional, la *nacionalidad* denota la existencia de un vínculo jurídico-político entre un individuo y un Estado, por el cual el primero forma parte de la nación o el pueblo que se encuentra bajo la jurisdicción del segundo. La *ciudadanía* se refiere al vínculo jurídico que existe entre un individuo y una comunidad política nacional, por el cual el primero detenta la condición de miembro pleno que lo faculta a participar en los asuntos políticos del país, con todos los derechos y obligaciones que corresponden exclusivamente a los ciudadanos.

Desde el punto de vista jurídico, la nacionalidad y la ciudadanía no son condiciones legales completamente equiparables. Si bien la nacionalidad es una condición legal necesaria para el ejercicio pleno de los derechos y libertades fundamentales del individuo,²³ así como para la obtención de la ciudadanía, no es necesariamente su fuente inmediata. Tampoco es la única vía legal para el reconocimiento y el ejercicio de derechos políticos. Conforme al Derecho Internacional, los derechos que se derivan de

²³ La nacionalidad cumple la función de otorgar al individuo la personalidad jurídica necesaria para hacer valer sus derechos fundamentales, tanto en el ámbito interno como internacional. Las convenciones internacionales en materia de derechos humanos reconocen tres principios generales relativos a la nacionalidad: *primero*, el derecho de toda persona a una nacionalidad; *segundo*, el derecho individual a cambiar de nacionalidad; y *tercero*, la condena de todo acto arbitrario de privación de la nacionalidad. A fin de extender y hacer efectivo el derecho a la posesión de nacionalidad, las Naciones Unidas han promovido acuerdos internacionales, como la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1960 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1975.

manera automática de la posesión de la nacionalidad, son los de protección diplomática y libre ingreso al territorio nacional.

En el ámbito internacional, el vínculo entre nacionalidad y ciudadanía es particularmente complejo ya que coexiste una amplia gama de prácticas y doctrinas sobre la materia. Si bien el Derecho Internacional y los sistemas jurídicos modernos establecen una vinculación muy estrecha entre nacionalidad y ciudadanía, las profundas transformaciones internacionales que ha traído consigo la creciente movilidad de la población²⁴ a nivel mundial, han dado lugar a situaciones cada vez más frecuentes, de no coincidencia plena entre ambas.

Actualmente, la falta de coincidencia plena entre nacionalidad y ciudadanía puede darse por tres vías: 1) la extensión de derechos ciudadanos a extranjeros; 2) la existencia de disposiciones que restringen la adquisición de la ciudadanía como consecuencia legal automática de la nacionalidad; y, 3) la adopción de estándares internacionales en materia de derechos humanos, sociales, económicos y políticos que tienden a reducir algunas de las diferencias en el trato que otorgan los Estados a nacionales y extranjeros.

²⁴ En la segunda mitad de la pasada década, se calcula que alrededor de 100 millones de personas residen fuera de su país de origen. Esta cifra, que representa aproximadamente el 2% de la población mundial, se refiere a la población de migrantes, refugiados, desplazados y asilados.

En los últimos veinte años, un número creciente de Estados²⁵ ha extendido el sufragio a los extranjeros que residen en forma permanente y legal dentro de su territorio. En la mayor parte de los casos, el proceso de extensión de derechos políticos a los extranjeros ha sido gradual y restringido. En general, se limita al reconocimiento del ejercicio del voto en elecciones locales después de cierto tiempo de residencia,²⁶ y en algunos casos (España y Portugal), se aplica exclusivamente a ciertas categorías de residentes extranjeros y en ciertas localidades o provincias (Suiza). Nueva Zelanda es el único país en el mundo que permite el voto en elecciones nacionales a los extranjeros con residencia permanente y sin distinción de nacionalidad. Gran Bretaña permite a los inmigrantes irlandeses y de países del *Commonwealth* votar en las elecciones nacionales. Otros países como Dinamarca, Suecia y Suiza otorgan a los extranjeros con residencia legal y permanente, el derecho a ocupar puestos de elección popular en el ámbito local.

²⁵ Irlanda, Suecia, Dinamarca, Noruega, Países Bajos, España, Portugal, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, entre otros. En los EUA, algunas ciudades como Nueva York, han adoptado disposiciones similares para permitir el voto de extranjeros en la elección de autoridades educativas locales.

²⁶ Los requerimientos de residencia para votar en elecciones locales varían desde 6 meses, en el caso de Irlanda, hasta 5 años, en el caso de los Países Bajos.

1.4.1.1 Formas de adquisición y pérdida de la Nacionalidad

En el ámbito internacional prevalece el principio de que la nacionalidad y la ciudadanía son asuntos de la jurisdicción interna exclusiva de los Estados.²⁷ La limitación fundamental que el Derecho Internacional establece en materia de nacionalidad, es que los Estados sólo pueden regular su propia nacionalidad, pero no la de ningún otro Estado. La consecuencia práctica de estos principios es que los Estados no requieren de autorización para regular el otorgamiento o la pérdida de la nacionalidad, y que el Derecho Internacional no prescribe los criterios para conceder y retirar la nacionalidad o la ciudadanía. En la práctica, la adopción unilateral de disposiciones nacionales sobre la materia resulta en la existencia de situaciones de nacionalidad múltiple, y en circunstancias particulares, de ciudadanía múltiple, cuando los Estados de los que se es doble nacional, no hacen distinción alguna entre nacionalidad y ciudadanía.

Los sistemas jurídicos modernos atribuyen la nacionalidad por nacimiento o por naturalización. La adquisición de nacionalidad por nacimiento puede darse por dos vías distintas: el derecho de sangre o filiación (*jus sanguinis*), y el derecho de suelo o territorio (*jus soli*). La mayoría de los países reconocen ambas vías y no establecen

²⁷ Las convenciones internacionales vigentes reconocen el derecho de los Estados a legislar con plena soberanía sobre cuestiones de inmigración, nacionalidad y ciudadanía, pero establecen como limitación a este derecho la compatibilidad de las leyes nacionales sobre la materia con las obligaciones jurídicas de los Estados, en particular en la esfera de los derechos humanos. Por ejemplo, el Artículo 2 de la Declaración de las Naciones Unidas de 1985 sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (ONU/Doc. A/40/53 (1985) establece que *"Ninguna disposición de la presente Declaración se interpretará en el sentido de limitar el derecho de cualquier Estado a promulgar leyes y reglamentaciones relativas a la entrada de extranjeros y al plazo de las condiciones de su estancia en él o a establecer diferencias entre nacionales y extranjeros. No obstante, dichas leyes y reglamentaciones no deberán ser incompatibles con las obligaciones jurídicas de los Estados, en particular en la esfera de los derechos humanos"*.

ninguna jerarquía entre ellas. Sin embargo, algunas legislaciones, principalmente en Europa, sólo reconocen el derecho de sangre. Esta situación da lugar a disociaciones entre lugar de nacimiento, lugar de residencia y nacionalidad por nacimiento, que complican la adquisición de la ciudadanía y el ejercicio de derechos políticos.

En cuanto a las disociaciones que resultan de condiciones altamente restrictivas de acceso a la nacionalidad, cabe mencionar que algunos países en los que la legislación nacional sólo reconoce el *jus sanguinis* como vía de adquisición de la nacionalidad por nacimiento y los requisitos de naturalización son numerosos o difíciles de cubrir, se dan situaciones extremas como la existencia de minorías étnicas, descendientes de inmigrantes, que no tienen acceso automático ni a la nacionalidad ni a la ciudadanía del país donde nacieron y en el cual residen en forma permanente,²⁸ y que tampoco adquieren la nacionalidad del país de origen de sus ancestros cuando éste sólo reconoce la transmisión del derecho a la nacionalidad por filiación a la primera generación de personas nacidas fuera de su territorio.

²⁸ Algunos países europeos no conceden la nacionalidad con base al *jus soli* (lugar de nacimiento). Francia y Gran Bretaña aplican en forma condicionada este principio y establecen ciertos requisitos de residencia y registro. De acuerdo con el Código de nacionalidad francés, los hijos de inmigrantes nacidos en Francia deben solicitar formalmente su nacionalidad entre los 16 y los 21 años, a fin de modificar su condición legal de extranjeros. En Alemania, Bélgica, Países Bajos y Suiza, las regulaciones para el acceso a la nacionalidad y la ciudadanía son particularmente restrictivas, a pesar de que se han flexibilizado en el transcurso de la presente década. La Ley de Nacionalidad de Bélgica de 1991 sólo otorga la ciudadanía automática a los inmigrantes de tercera generación, mientras que los inmigrantes de segunda generación menores de 12 años requieren solicitud previa de los padres. En Alemania, hasta antes de 1990 no se otorgaba la nacionalidad a los hijos de inmigrantes nacidos en territorio alemán. La Ley de Extranjeros de 1990, otorgó la nacionalidad automática a los hijos inmigrantes entre 16 y 23 años que hubieran nacido, o vivido por más de ocho años, en Alemania. Véase, Yasemin Nohoglu Soysal, *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press, 1994.

1.4.1.2 Nacionalidad Múltiple

Generalmente, la nacionalidad múltiple es el resultado de la coincidencia del reconocimiento, por parte de Estados distintos, de los dos principios básicos de la titularidad del derecho a la nacionalidad por nacimiento, el *jus sanguinis* y del *jus soli*. En otros casos, las personas incurren en la condición de nacionalidad múltiple cuando adquieren una segunda nacionalidad por naturalización, matrimonio, o adopción, y su país de origen no prevé, o no reconoce, la pérdida de la nacionalidad por nacimiento, entre ellos México.

La existencia de la nacionalidad múltiple no es en ningún sentido contraria al Derecho Internacional, ni tampoco conlleva como consecuencia necesariamente la condición de ciudadanía múltiple. Con relación a ambas cuestiones, la práctica internacional y las disposiciones jurídicas internas sobre la materia son de lo más variadas. Los sistemas jurídicos internos de al menos 74 países, cuentan con disposiciones que restringen, no reconocen y, en algunos casos, prohíben totalmente la nacionalidad múltiple. Existe también un número considerable de acuerdos bilaterales que establecen que los nacionales de los Estados contratantes que adquieran la nacionalidad de una de las Partes por naturalización, pierden en forma automática su nacionalidad previa.

El objetivo de algunos de estos acuerdos es reducir los casos de nacionalidad múltiple,²⁹ y establecer principios para evitar conflictos por doble nacionalidad.

En contraste, al menos 65 países, incluido México, reconocen la existencia de la nacionalidad múltiple. En algunos casos, el marco constitucional o las leyes secundarias establecen disposiciones explícitas que excluyen la posibilidad de expatriación en el sentido de que ningún nacional que haya adquirido la nacionalidad por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. Otras legislaciones, entre ellas la de los EUA contemplan que sólo puede darse la expatriación de nacionales por nacimiento, por voluntad expresa del nacional ante las autoridades competentes. En muchos casos, simplemente no existe la figura de renunciabilidad a la nacionalidad ni tampoco se reconocen los actos de renuncia que los nacionales del país en cuestión lleven a cabo frente a las autoridades de otro Estado, al momento de gestionar o adquirir otra nacionalidad por naturalización.

La tendencia general apunta hacia una aceptación creciente de la nacionalidad múltiple. En la presente década, convenios internacionales originalmente diseñados con la finalidad de reducir los casos de doble nacionalidad tales como la Convención Europea sobre Nacionalidad Múltiple, experimentaron modificaciones importantes en este

²⁹ Entre otros, se encuentran: la Convención sobre Ciertas Cuestiones Relacionadas con el Conflicto de Leyes de Nacionalidad (1930), la Convención Europea para la Reducción de Casos de Nacionalidad Múltiple y las Obligaciones Militares en Casos de Nacionalidad Múltiple (1963), los protocolos Adicional y Segundo de dicha Convención de 1977 y 1993, respectivamente.

sentido,³⁰ al considerar la necesidad de promover la integración económica, social y política completa del creciente número de migrantes.

Los países que reconocen la nacionalidad múltiple establecen el requisito de que las personas en dicha situación, se ostenten únicamente como nacionales del país en cuestión cuando ingresen al territorio nacional, o cuando establezcan su residencia habitual en él. De esta forma, la posesión de varios documentos de certificación de nacionalidad (pasaporte) emitidos por otros países, no se considera *per se* como una violación a las leyes de nacionalidad en los países que reconocen la nacionalidad múltiple, aunque sí se restringe el derecho a ostentarse como nacional de otro país para la realización de gestiones oficiales ante las autoridades o dentro del territorio de un país del cual se es nacional.

³⁰ El segundo protocolo a la Convención Europea sobre Nacionalidad Múltiple (1993), reconoció el derecho a conservar la nacionalidad de origen al adquirir otra nacionalidad por matrimonio, y mantener la nacionalidad de los dos padres además de la del lugar de nacimiento.

El uso de un pasaporte extranjero para ingresar al territorio de un país del cual es nacional, generalmente da lugar a la imposición de sanciones tanto administrativas como civiles. Lo que está detrás de estas regulaciones es el principio de igualdad ciudadana, en el sentido de que las personas con varias nacionalidades están sujetas a las mismas obligaciones y ostentan los mismos derechos que los nacionales con nacionalidad única, ante las autoridades de su país. La consecuencia de esta norma de equidad, es que los doble nacionales no podrán ejercer en territorio nacional, ninguno de los derechos asociados a su calidad de nacionales de otro país o extranjeros, tales como el derecho a la protección diplomática. Prevalece el principio de que dentro del territorio nacional y con relación a asuntos de jurisdicción interna, los Estados otorgarán a los nacionales que cuenten con otra nacionalidad, el mismo trato que otorguen al resto de los nacionales en general.

En suma, las convenciones internacionales en materia de nacionalidad múltiple establecen tres principios básicos para la regulación de conflictos asociados con esta condición legal.

⇒Primero, las personas que tengan dos o más nacionalidades serán consideradas como tales por todos y cada uno de los Estados respectivos, de conformidad con la ley que rija en cada uno de ellos.

⇒Segundo, ningún Estado dará protección diplomática a uno de sus nacionales frente a otro Estado donde la persona en cuestión sea nacional.

⇒Tercero, cualquier persona que tenga dos o más nacionalidades será tratada como si tuviera nacionalidad única por parte de un tercer Estado.

1.4.1.3 Ciudadanía Múltiple

El concepto de ciudadanía múltiple se refiere a situaciones en las que un mismo individuo cuenta con el reconocimiento pleno de los derechos y obligaciones ciudadanas previstas por la legislación interna, en más de un sólo país. El reconocimiento formal de la titularidad de la ciudadanía por parte de dos o más Estados, abre la posibilidad de que las personas en esta situación, lleguen a ejercer en forma activa y plena, derechos políticos en varios países a la vez. En este caso, se hablaría de ciudadanía múltiple efectiva.

Desde el punto de vista del derecho comparado, algunos sistemas jurídicos que aceptan la nacionalidad múltiple, como el canadiense, establecen requisitos de residencia que restringen el ejercicio de derechos políticos a un sólo país. Otros, como el estadounidense, no cuentan con disposiciones que obstaculicen en principio la ciudadanía múltiple al no considerar la residencia como requisito para ejercer el voto ni establecer diferencia alguna entre nacionalidad y ciudadanía.

Muchos países establecen una diferencia clara entre nacionalidad y ciudadanía, de forma tal que la ciudadanía múltiple no es necesariamente una consecuencia legal automática de la nacionalidad múltiple. Asimismo, la gran mayoría de los países establecen en sus respectivas leyes de nacionalidad y ciudadanía algunas restricciones al uso pleno de derechos ciudadanos de las personas que detentan nacionalidad múltiple. La restricción más común es la exigencia de renunciar a cualquier otra nacionalidad a fin de poder ejercer ciertos cargos públicos, y servir en las fuerzas armadas.

1.4.1.4 Disposiciones de Derecho Internacional sobre Doble Nacionalidad, Doble Ciudadanía y Derechos de Extranjeros

A continuación presentamos un inventario de los acuerdos, tratados y convenciones bilaterales y multilaterales sobre cuestiones de doble nacionalidad, doble ciudadanía y derechos de extranjeros. De acuerdo con el registro de tratados de la Organización de Naciones Unidas, se han depositado ante ese organismo un total de 42 acuerdos bilaterales sobre la materia³¹, 15 de los cuales se refieren explícitamente al tema de doble ciudadanía, 13 regulan las obligaciones militares en casos de nacionalidad doble o múltiple y 14 establecen disposiciones generales sobre cuestiones de doble nacionalidad o nacionalidad múltiple, en particular, asuntos relativos al derecho de protección diplomática y de libre ingreso al territorio del país del que se es nacional.

En el derecho internacional prevalece el principio de que la ciudadanía y la nacionalidad son asuntos de jurisdicción interna de los Estados. En cuanto al ejercicio de derechos políticos y electorales en situaciones de nacionalidad y ciudadanía múltiple, es posible identificar como principio general la norma de que estos derechos se ejercen exclusivamente en el país de residencia, sin que se pierda la titularidad de la ciudadanía del otro país del cual se es nacional. No se encontraron disposiciones generales con respecto al ejercicio del voto de doble ciudadanos en el extranjero.

³¹ No se incluyen los acuerdos, tratados y convenciones de carácter estrictamente procedimental como los que se refieren a la notificación de adquisición o pérdida de nacionalidad o al intercambio de información sobre asuntos de nacionalidad y ciudadanía.

CAPITULO II

2. EL VOTO

2.1 Introducción

De conformidad con nuestro derecho positivo, los ciudadanos intervienen en la vida política a través del ejercicio de los derechos políticos que son, fundamentalmente el derecho a votar, es decir, el derecho a elegir representantes populares, el derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular, el derecho de reunirse o asociarse para tratar asuntos políticos del país y el derecho de petición en materia política. No obstante lo anterior, para efectos de la presente investigación, nos enfocaremos al derecho político-electoral por excelencia, el derecho al voto.

Por ello, en el presente apartado nos referiremos al significado del voto, a sus aspectos legales, históricos, sus atributos y el origen del vocablo.

2.2 Etimología del vocablo

Según Francisco Fernández Segado,³² el vocablo *voto* proviene del latín *votum*, lo que nos remite al origen religioso del término que debía entenderse en el sentido de ofrenda o promesa hecha a los dioses. Mas adelante el mismo autor apunta:

“Comúnmente se suelen utilizar como vocablos sinónimos los de voto y sufragio. La voz sufragio proviene del latín *suffragium* y puede traducirse inicialmente por ayuda, favor o socorro [...] acepción que no va del todo desencaminada, pues como ha advertido Lucas Verdú [...] mediante el sufragio, los ciudadanos electores coadyuvan en cuanto miembros de la comunidad política [...] a su conexión con la organización jurídico-política”.

Actualmente, voto y sufragio se utilizan de manera indistinta. Por voto se entiende: “La promesa hecha a Dios, a la Virgen o a los santos por devoción o para obtener determinada gracia”, así mismo se considera: “como la opinión emitida por cada una de las personas que votan”. Y entendemos por sufragio como sinónimo sin más de voto. Versiones más elaboradas, como la del propio Fernández Segado, intentan distinguir el sentido diferente de los conceptos *voto* y *suffragio*, pero lo cierto es que su uso las ha convertido en sinónimos.

³² *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 1ª Edic. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1989.

Al respecto, el *Diccionario Electoral 2000* concibe al sufragio como “una manifestación individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva acerca de los asuntos políticos. Esa manifestación personal, sumada a otras, forma una voluntad colectiva. En las elecciones, mediante el sufragio se ejerce el derecho de voto”.

El sufragio tiene dos funciones: la electoral que sirve para elegir representantes; y la normativa que se emplea para iniciar, aceptar o rechazar una ley. Aquí se trata únicamente de la primera. Los efectos del sufragio son producir representación, formar gobierno y crear legitimidad democrática³³.

El sufragio se ha concebido tanto como un derecho natural, o una función política que los electores realizan en nombre y por cuenta del Estado para elegir gobernantes, como una obligación jurídica impuesta al ciudadano para que pueda funcionar el Estado. Asimismo, hoy se le considera un derecho personal y funcional ejercido corporativamente, al mismo tiempo cumple una función por medio de la cual se orienta la política general a través de la votación por personas o propuestas.

³³ *Diccionario Electoral 2000*. Op. Cit. pg. 648.

El derecho al sufragio, equivale al derecho de voto vinculado con la democracia. Puede ser activo, como derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección; o pasivo, como derecho individual a ser elegido y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos.

Woldenberg considera al voto como "... el instrumento fundamental para que una comunidad decida entre las diversas plataformas políticas que la cruzan y la integran. Es la fórmula por antonomasia para que las diferencias puedan hacerse públicas y ventilarse, para que los proyectos divergentes puedan confrontarse, pero sobre todo, para que los ciudadanos -sin importar sus diferencias de cualquier índole- tengan la última palabra"³⁴.

2.3 Evolución del Derecho al Voto en el Derecho Constitucional Mexicano

"Hoy nos parece absolutamente natural que hombres y mujeres votemos, que lo hagamos en forma secreta y directa, y que todos los ciudadanos contemos por igual. No obstante, esa fórmula es resultado de una evolución histórica que costó muchos afanes y esfuerzos"³⁵.

³⁴ Woldenberg Karakowsky, José. *"El Voto"*. s. n. e. Academia Mexicana de Derechos Humanos, Serie Derechos Políticos, México, D. F., 1997, pg. 11.

³⁵ *Ibidem* pg. 16.

Comenzaremos con uno de los momentos más significativos con relación a la extensión del derecho a votar que sucedió durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, ya que al discutirse esta materia, la Comisión de Constitución propuso que se limitara el derecho al sufragio a aquellos que supieran leer y escribir, lo que daría como resultado que se excluyera del juego político a los grupos marginados de analfabetas. Al respecto, el diputado Peña y Ramírez combatió la propuesta por considerar que contrariaba los principios democráticos, “ya que las clases indigentes y menesterosas no tienen ninguna culpa de ser analfabetas sino los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública”.

Aunado a lo anterior, el diputado Gamboa pugnó por eliminar la exigencia de saber leer y escribir ya que a su parecer resultaba claro que si dicho requisito tenía por objeto estimular al pueblo para que se instruyera, la experiencia demuestra que este requisito ha resultado ineficaz; con base en estas consideraciones, por unanimidad de los 82 diputados presentes, el poder constituyente de 1857 suprimió la exigencia de saber leer y escribir para poder votar.

Tiempo después con el triunfo del movimiento político de Madero se logró otro avance significativo al reformarse en 1912 la Constitución de 1857, en la cual se adoptó el sistema de elección directa, dando como resultado que se abandonara el sistema de elección indirecta en el que los ciudadanos transferían su derecho a elegir a sus representantes a un grupo reducido de electores.

Otra medida tendiente a ampliar el cuerpo electoral se sucedió con la promulgación de la Constitución de 1917, ya que dispuso en el artículo 34 que tendrían la calidad ciudadana los mexicanos de 21 años que tuvieran un modo honesto de vivir. No obstante lo anterior, las mujeres podían reclamar el que se les reconocieran sus derechos políticos. Sin embargo, la permanencia de costumbres heredadas del pasado determinó que durante la primera mitad del presente siglo se interpretara dicha disposición en el sentido de que las mujeres no eran titulares del derecho a votar.

En este estado de cosas y en respuesta a diversos planteamientos formulados por organizaciones feministas a fin de subsanar esta situación, en 1953 se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad política de los ciudadanos en ambos sexos. De esta manera, las mujeres lograron ejercer su derecho al sufragio por primera vez, hasta las elecciones federales de 1954.

En el dictamen que hizo extensiva la plena ciudadanía a las mujeres de 1952 se señaló lo siguiente:

“Considerando que la constitución democrática mexicana no puede integrarse sin la concurrencia, en su calidad de electores, del cincuenta y cuatro por ciento de la población, que son mujeres, y dados los altos intereses nacionales que afectan en forma directa, en cuanto a su planteamiento, desarrollo y resolución, a la mujer, es necesario reconocer en forma expresa la justificación sociológica, política y jurídica de la reforma propuesta respecto del artículo 34 [...].”

También contribuyó a universalizar el sufragio la reforma al artículo 34 constitucional de 1970, misma que tuvo como propósito principal reducir el requisito de edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir no 21, sino tan sólo 18 años de edad con independencia de su estado civil.

Posteriormente, durante el gobierno de Salinas de Gortari, se otorgó el voto al clero, que antes no disfrutaba por razones históricas y en virtud de que se pensaba que al jurar obediencia al Vaticano, una entidad extranjera, y creer en la infabilidad del Papa no era libre para expresar sus propias diferencias.

Con base en lo anterior se puede decir que reviste una gran importancia que los mexicanos, hombres y mujeres mayores de 18 años que se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos, voten en las consultas electorales ya que de lo contrario están menospreciando la conquista de uno de los más significativos derechos políticos que permiten participar en la integración y configuración de los poderes públicos. "Se debe votar porque al hacerlo, el ciudadano además de elegir a sus representantes y de escoger un programa político a través del cual desea que se gobierne el país, refrenda, confirma y actualiza la decisión de que la democracia sea la norma básica de gobierno; en cambio no votar significa, en muchos casos, menosprecio por los derechos ciudadanos, o bien indiferencia por las formas de gobierno"³⁶.

³⁶ Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. 5ª Edic, Edit. Constitucionalista. México, D. F., 1999, pg. 70.

2.4 Atributos del Voto

El voto es universal, secreto, directo, libre e intransferible:

La universalidad del sufragio implica que todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas, más allá de sus diferencias de riqueza, educación, religión, ideología, etcétera, pueden y deben votar. A nadie se le puede excluir del derecho de votar por diferencias educativas, religiosas, ideológicas o económicas.

La secrecía del voto tiene como fin fundamental evitar probables y/o reales presiones sobre los electores. Es decir, garantizar que sólo el ciudadano conozca el sentido de su voto tiene como objetivo fundamental evitar intentos diversos de presión o soborno sobre los electores.

El voto es directo, toda vez que la ciudadanía en su conjunto, sin mediación alguna, decide quien o quiénes deben gobernar y legislar. Este atributo elimina la vieja práctica de elegir no directamente a los cargos sino a electores cuya misión era, sí la de elegir al legislador o al gobernante. De esa manera el voto de todos y cada uno tiene el mismo valor (one man - one vote).

El sufragio es libre, en tanto que debe ejercerse a conciencia y nadie tiene el derecho a presionar o condicionar la emisión del mismo. Se trata de un compromiso ciudadano

que se ejerce a conciencia, y la suma de esas conciencias libres es la que integra la voluntad mayoritaria de una determinada comunidad.

La intransferibilidad del voto implica que nadie puede ejercer por otro el voto. El ciudadano debe votar directamente, y sólo en caso de que exista algún impedimento físico el votante puede auxiliarse de una persona de su confianza. Es decir, si un ciudadano no ejerce su derecho a votar nadie más puede hacerlo por él.

Estos atributos tienen como propósito fundamental que la ciudadanía se exprese de manera libre, individualizada, sin exclusiones ni presiones, convirtiendo a cada ciudadano en idéntico a los demás, de tal suerte que los votos sean los encargados de asignar los diversos cargos de representación y gobierno.

2.5 Aspectos legales del sufragio

La Constitución mexicana, así como el Código Electoral Federal establecen como requisitos del sufragio activo (elector) y del sufragio pasivo (candidato en la elección), los siguientes:

El artículo 34 de nuestra Carta Magna señala que, para adquirir el derecho al sufragio activo se requiere tener la ciudadanía mexicana. Esta se otorga a los hombres y mujeres que tienen nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización; que han cumplido 18 años y tienen un modo honesto de vivir. Para ejercer tal sufragio, no así

para adquirir el derecho, se requiere que el ciudadano además de estar inscrito en el Registro Federal de Electores, cuente con la CPVF que le expide el IFE, en su calidad de órgano público, autónomo y depositario de la autoridad electoral.

Una característica fundamental del sufragio activo, que no se menciona en el COFIPE, pero que permea todo el sistema electoral, puesto que pertenece a la esencia misma de los derechos políticos, es la igualdad del voto. Esta igualdad tiene un doble significado: por un lado, todos los individuos tienen un número igual de votos (*"one man, one vote"*); por el otro, el valor y el peso de cada voto es el mismo, resultando así una proporción similar entre el número de votantes y el número de representantes electos.

El derecho de voto pasivo, es decir, la segunda forma de actualizar el derecho al voto, es a través de la participación en la contienda electoral como candidato a ocupar un cargo de elección popular, lo que da origen a que se ejerza el derecho de voto pasivo.

El voto pasivo está contemplado como derecho ciudadano dentro del texto del artículo 35 fracción II de la Constitución, que a la letra dice:

Son prerrogativas del ciudadano:

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley.

El derecho al voto pasivo, solo podrá ser restringido, por los requisitos legales que se establezcan para ocupar determinado cargo, es decir, los relacionados con la edad, la ocupación, los antecedentes penales, etc.

Una segunda restricción más importante del derecho al voto activo se da en virtud de que su ejercicio deberá ser única y exclusivamente mediante el registro otorgado por la autoridad competente dentro de los plazos establecidos claramente por la ley de la materia como candidato de algún partido político, es decir, en nuestro país no existe legalmente considerada la figura de las candidaturas independientes, tal como lo señala el artículo 175 del COFIPE:

“Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.”

Dentro del incumplimiento de las obligaciones del ciudadano, que como vimos está la de votar en las elecciones populares, se puede considerar de acuerdo al artículo 38 Constitucional, como posible causal de suspensión de los derechos ciudadanos el no hacerlo:

En efecto el artículo 38 Constitucional, señala, que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: “Por falta de cumplimiento sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señala la ley”.

Sin embargo, dado que la ley no prevé la obligatoriedad del voto, y no existe la sanción correspondiente de suspensión de derechos del ciudadano, no existe la posibilidad de que alguna autoridad aplique determinada sanción en caso de no acudir a votar, en tanto no se regule esta posibilidad y se faculte a una determinada autoridad a aplicar la sanción.

CAPÍTULO III

3. ESTUDIO COMPARATIVO DEL VOTO EN EL EXTRANJERO

3.1 La modalidad del voto en instalaciones oficiales habilitadas como centros de votación

3.1.1 Argentina

3.1.1.1 Estimación de la cantidad de argentinos en el exterior

La República Argentina no ha sido un país de emigración, sino por el contrario, un país receptor de fuertes corrientes migratorias, principalmente entre 1870 y 1930 y luego entre 1945 y 1959.

Aunque no existen cifras oficiales sobre cuántos argentinos se encuentran actualmente expatriados, algunos estudiosos del tema consideran que en diciembre de 1984 la cantidad de residentes en el exterior era aproximadamente de medio millón.

Si tomamos en cuenta estas cifras, así como los distintos cálculos y proyecciones al respecto, podemos suponer que a fines de 1994, el número de argentinos que vivían en forma permanente en el extranjero llegaba a 853,327. Al aplicar a dicha cifra la

proporción de electores sobre la población total que se verifica en el territorio de la República Argentina se obtiene la cantidad de 575,398 potenciales votantes a esa fecha.

En definitiva, si consideramos que en estos últimos años la tendencia migratoria haya disminuido, una prudente aplicación de los índices de crecimiento del número de nacionales emigrados que se verifica desde el año 1960 permite razonablemente estimar que en 1998 los argentinos en condiciones legales de emitir el voto que se encuentran fuera de su país alcanzaron o superaron la cantidad de 700,000.

3.1.1.2 Origen y fundamentos de la ley vigente

A partir del año de 1986 surgieron reiterados proyectos legislativos tendientes a posibilitar su participación en las elecciones nacionales. El objetivo se concretó en 1993 con la aprobación de la actual ley 24.007, la cual fundamenta el voto de los argentinos en el extranjero.

Algunos de los fundamentos expuestos en dicha ley, fueron con el ánimo de conceder a estos ciudadanos la posibilidad de intervenir en la vida política nacional de su país; lo cual permitiría "afirmar el sistema democrático en la República, así como fortalecer el nexo con los compatriotas que se encuentran fuera del país, reafirmando su sentimiento de pertenencia a la patria, que se considera no perdida". Se estimó también, que ello contribuiría a perfeccionar sus prácticas democráticas receptando, por valiosas, las

opiniones del argentino en el exterior y respetando el derecho al sufragio que tienen, quienes continúan siendo ciudadanos argentinos, al darles la posibilidad de intervenir también en la elección de quienes dirigirán los destinos de su país de origen”³⁷.

Por último, se sostuvo que, “si las leyes imponen a los emigrados un trámite para ser dispensado de votar en razón de la distancia, es justo que el pueblo de la nación les provea la manera de hacer más que eso: votar las autoridades nacionales de un país que sigue siendo el suyo”³⁸.

3.1.1.3 Características básicas

En cuanto a la organización de los comicios, es responsabilidad compartida de la Cámara Nacional Electoral, - Superior Tribunal del Fuero Electoral del Poder Judicial de la Nación - del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de la Dirección General de Asuntos Consulares y del Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional Electoral³⁹.

³⁷ González Roura, Felipe. “La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación”. Secretario Judicial de la Cámara Nacional Electoral de Argentina. IFE, Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, México, D. F., 12 de agosto de 1998. Ponencia, pg. 3. Inédito.

³⁸ *Ibidem* pg. 3.

³⁹ La Dirección Nacional Electoral es una dependencia del Ministerio del Interior que se ocupa de aspectos logísticos de las elecciones, como por ej: la provisión de los elementos y útiles que son necesarios para su desarrollo (urnas, formularios, actas, etc.), así como de coordinar la impresión de los padrones que se confeccionan sobre la base de la información proporcionada por los jueces electorales.

A continuación expondremos algunas de las características básicas que conforman el procedimiento de votación en el exterior por parte de los ciudadanos argentinos:

⇒Inscripción voluntaria en un registro *ad-hoc* permanente; El Registro de Electores Residentes en el Exterior es permanente y está a cargo de la Cámara Nacional Electoral. Se actualiza semestralmente con base en la información que remiten los titulares de las embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares de la República Argentina en el exterior;

⇒Voto voluntario (es obligatorio en el territorio nacional); La inscripción en dicho registro no es obligatoria. Tampoco lo es la emisión del voto, al contrario de lo que ocurre para los residentes en el territorio argentino, que sí tienen la obligación constitucional de sufragar;

⇒El régimen se aplica sólo para quienes residen en forma efectiva y permanente en el exterior; Se aplica a los ciudadanos argentinos que residen en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, que sean electores nacionales de acuerdo con el Código Electoral Nacional, den cambio de domicilio en la jurisdicción consular correspondiente y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el Exterior;

⇒La emisión del voto se realiza en la sede de las representaciones diplomáticas y consulares el mismo día de los comicios en Argentina; La inscripción y la emisión del sufragio se realizan en las sedes diplomáticas y consulares existentes en el país de residencia del elector, mismas que para esos efectos quedan subordinados a la Cámara Nacional Electoral Argentina;

⇒Los votos se computan conjuntamente con los emitidos en el distrito electoral,⁴⁰ correspondiente al último domicilio que el elector tenía en Argentina;

⇒Se vota solamente para autoridades nacionales, es decir, Presidente y Vicepresidente, Senadores y Diputados nacionales;

⇒El sistema de papeletas de votación es distinto del que se utiliza en el país, salvo en el caso de la fórmula presidencial. Para los comicios que se desarrollan en el territorio argentino cada partido imprime sus propias papeletas. En cambio, en el sistema estructurado por la ley que nos ocupa, es el Estado el que lo hace, siguiendo un modelo parecido al que impera en gran parte de las naciones latinoamericanas: el voto se emite mediante una papeleta que las autoridades de la mesa entregan al elector, en la cual figuran los nombres de los partidos intervinientes, cada uno de ellos con una casilla a su lado, posibilitando así que el sufragante marque lo que corresponde al partido de su preferencia, después pliega la boleta hacia su interior y la introduce en la urna.

⁴⁰ La Capital Federal y cada una de las veintitrés provincias constituyen un "distrito electoral".

Al dorso de la papeleta existe una banda negra que coincide con la columna de casillas, para evitar que la marca hecha por el votante pueda transparentarse, quedando así asegurado el secreto del voto;

⇒Intervienen en la administración del sistema, la Cámara Nacional Electoral, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores;

⇒Las mesas de votación tienen hasta 500 electores (300 en el país).

⇒El escrutinio "provisional" se efectúa en cada una de las mesas, al igual que en el territorio nacional. Después, la documentación es remitida por la correspondiente representación diplomática o consular, a la Cámara Nacional Electoral, que la envía a su vez a las "juntas electorales nacionales" pertinentes,⁴¹ a fin de que éstas procedan el escrutinio definitivo de los votos conjuntamente con los emitidos en la República Argentina.

⁴¹ Las Juntas Electorales son organismos transitorios de naturaleza administrativa, integradas por magistrados judiciales pero que no pertenecen al Poder Judicial, que tienen a su cargo parte del proceso de administración electoral y la realización del escrutinio definitivo en cada distrito electoral y la proclamación de los electos.

⇒Las autoridades del comicio son los funcionarios titulares de las representaciones de la República Argentina en el exterior. Estos legalizan los procedimientos del acto comicial así como también las tramitaciones vinculadas a la gestión y correspondencia de información y documentación relacionada con el comicio.

⇒Los fiscales (en México son los funcionarios de mesas directivas de casilla) que controlan el acto electoral en representación de los partidos políticos deben ser designados preferentemente entre los inscritos en el Registro de Electores Residentes en el Exterior. Pero la ley, los autoriza a designar como fiscales a extranjeros residentes en el país donde se celebren tales elecciones.

⇒Tanto la difusión oficial de los resultados del escrutinio, como su transmisión al Ministerio de Relaciones Exteriores no deben realizarse antes de las dieciocho horas (18:00 p.m.) de Buenos Aires, hora de cierre del acto electoral en la República Argentina.

La ley prevé que el titular de la representación debe enviar la información del escrutinio de las mesas por cable o por facsímil al Ministerio de Relaciones Exteriores para su inmediata retransmisión a la Cámara Nacional Electoral y al Ministerio del Interior.

Actualmente la transmisión se efectúa por vía electrónica, para que antes de la media noche se cuente con los resultados provisionales de los votos emitidos en todo el

mundo. Lo anterior, podemos compararlo al Programa de Resultados Electorales Preliminares que el IFE por mandato legal pone en marcha para cada elección.

3.1.1.4 Obstáculos y desafíos

Desde su primera puesta en práctica en 1993, González Roura señala⁴² que los mecanismos del sistema mejoran paulatinamente. En tanto que los problemas que subsisten, se vinculan con los siguientes aspectos:

⇒La capacitación del personal

⇒La difícil compatibilización de algunos plazos establecidos por el Código Electoral Nacional, que si bien pueden ser adecuados para las necesidades de una elección en la República, no siempre lo son para los requerimientos de una logística internacional.

⇒La demora en la recuperación de la documentación electoral de los resultados de la votación.

Al respecto podemos suponer que algunas de estas dificultades podrían suscitarse, según sea el caso, con motivo de las elecciones federales mexicanas en el exterior.

⁴² González Roura, Felipe. "La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación". Op. Cit. pg. 7.

3.1.1.5 Niveles y mecanismos de coordinación interinstitucional para la operación del sistema

En el orden interno, el funcionamiento del sistema requiere de la coordinación y cooperación entre diversas instancias; la Cámara Nacional Electoral, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior.

La Cámara Nacional Electoral es la responsable de la confección del Registro de Electores Residentes en el Exterior y de la impresión de los padrones.

El Ministerio del Interior se encarga de la confección y preparación del resto del material electoral.

El Ministerio de Relaciones Exteriores tiene a su cargo la remisión y distribución de dicho material a las 109 representaciones diplomáticas y consulares argentinas en el exterior. De igual manera, es el responsable de la organización eleccionaria, así como de la transmisión de los resultados provisionales y de la devolución de la documentación electoral a la Cámara Nacional Electoral.

En el orden externo, dichas instancias se limitan a la comunicación del acto comicial a las autoridades correspondientes, a efectos de mantener el orden el día del comicio.

3.1.1.6 Costos y requerimientos de organización y logística

Los costos pueden desglosarse en los siguientes rubros:

- ⇒ Material electoral
- ⇒ Envío y recuperación del material
- ⇒ Medios de comunicación
- ⇒ Publicidad y difusión del acto
- ⇒ Personal operativo
- ⇒ Pasajes y viáticos
- ⇒ Información e instrucciones previas al acto

En definitiva, el costo por elector al computar la inversión publicitaria inicial de US\$ 300, 000, pero sin tomar en cuenta las provisiones para viajes de visita, puede hablarse de aproximadamente 14 dólares por votante, o sea 7 veces más que el costo promedio de los comicios que se realizan en el país, que es de 2 dólares por elector⁴³.

⁴³ González Roura, Felipe. La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación". Op. Cit. pg. 8.

3.1.1.7 Balance general

Según señala Felipe González Roura,⁴⁴ las expectativas del gobierno argentino, se han visto defraudadas por la baja inscripción en relación con el número estimado de argentinos que viven fuera del país, y también por el bajo porcentaje de votantes en relación con la cantidad de inscritos. Asimismo, González señala algunos de los factores que han conspirado contra el éxito del sistema:

⇒La distancia que existe entre el lugar de residencia del elector y la sede diplomática o consular donde debe emitir el voto;

⇒La pérdida de contacto con la vida política del país;

⇒El desconocimiento de los candidatos a diputados nacionales, de los programas partidarios, es decir de las plataformas políticas, y

⇒El escaso número de votos, que hasta ahora no ha tenido incidencia en los resultados nacionales lleva también al desinterés de los partidos políticos.

⁴⁴ González Roura, Felipe. La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación". Op. Cit. pg. 9.

"Cabe formular, como conclusión, las siguientes interrogantes y observaciones; sería más lógico y constitucionalmente más ajustado circunscribir el voto de los argentinos residentes en el extranjero solamente a la elección presidencial. Ya que en cualquier caso, el número de votantes aumentaría sin duda sensiblemente si se implementara el sistema de voto por correo, pues se evitarían los ya apuntados problemas derivados de la distancia"⁴⁵.

3.1.2 B r a s i l

3.1.2.1 El voto de los brasileños en el exterior

La legislación brasileña⁴⁶ otorga la posibilidad de votar fuera del país, a los ciudadanos brasileños residentes en el exterior y a los ciudadanos en tránsito en el exterior.

El residente en el exterior se registra en la representación diplomática, del mismo modo que lo hace en Brasil. El no residente - que está de paso - no vota, sin embargo, está obligado a justificar este hecho.

La autoridad que tiene jurisdicción respecto de las elecciones en el exterior, es el Tribunal Regional Electoral. El organismo encargado de colaborar y apoyar las

⁴⁵ González Roura, Felipe. La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habiitadas como Centros de Votación". Op. Cit. pg. 9.

⁴⁶ Véase Art. 225 al 233 del Capítulo VII, del Código Electoral Brasileño.

elecciones fuera de Brasil es el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual actúa como representante electoral.

3.1.2.2 Operatividad

El voto en el extranjero de los brasileños opera para las elecciones nacionales de Presidente y Vicepresidente de la República.

Actualmente Brasil cuenta con 120 puestos electorales en el exterior, que atienden a un total de 16, 835 electores, número reducido si se considera que al menos 1.5 millones de brasileños viven en el exterior.

Otro de los lugares alternos, para que los brasileños que se encuentren en el exterior puedan sufragar, son las instalaciones de las empresas constructoras nacionales brasileñas que prestan sus servicios en el exterior. Los funcionarios de las misiones diplomáticas actúan como jueces electorales, presidiendo la emisión de los votos.

Se requiere de treinta electores como mínimo para que se organice una sección electoral. Si ese número no se ha cubierto, el elector puede votar en la sección más cercana. El número máximo de electores para cada sección es de 400 electores.

El elector no residente, que está de paso, puede acudir ante una representación diplomática brasileña para justificar porqué no votó (la justificación es un procedimiento adoptado también en el interior de Brasil). Si por algún motivo no presenta su justificación, tendrá seis meses para regularizar su situación ante la justicia electoral.

El Ministro Carvalho,⁴⁷ señala como uno de los inconvenientes, la realización de la jornada electoral en domingo, ya que muchas representaciones diplomáticas brasileñas funcionan en instalaciones donde está prohibido el acceso al público ese día.

⁴⁷ Carvalho Vidigal, Edson. "La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación". Ministro del Tribunal Superior Electoral. IFE. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, México, D. F., 11 de agosto de 1998. Ponencia, pg. 2. Inédito.

3.1.3 Guinea

3.1.3.1 Antecedentes

Guinea ha vivido tres elecciones presidenciales (1958-1984), en donde la participación de los guineanos en el exterior estaba limitada solamente a los ciudadanos que tuvieran documentos emitidos por el Ministerio del Interior y de Seguridad, o en casos especiales por las misiones diplomáticas. Esta especificidad se debía a la postura política de que no se consideraba la migración como un modo de participación en el desarrollo del país, ya que se necesitaba de todos los cerebros de la nación para equilibrar el vacío creado por la partida de los cuadros coloniales⁴⁸.

3.1.3.2 Fundamento legal

La ley fundamental en 1991 a través de sus leyes orgánicas, específicamente el artículo 21, estableció un nuevo Código Electoral que prevé el voto de los ciudadanos guineanos tanto en el interior de Guinea como fuera de éste.

La legislación guineana contempla tanto el sufragio activo como el pasivo fuera del territorio guineano. Resulta peculiar de que fuera del territorio guineano se contemple el

⁴⁸ Inapogui, Daoro. "La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación". Director de Asuntos Jurídicos y Consulares de la División de Guineanos en el Extranjero del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guinea. IFE. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, México, D. F., 11 de agosto de 1998. Ponencia. pg. 5. Inédito.

sufragio pasivo, es un caso prácticamente excepcional, (República Dominicana, también lo contempla) ya que en la legislación electoral comparada, se da en muy pocos casos.

El artículo L-213 bis prevé la participación de los guineanos en el extranjero, en el escrutinio de listas de representación proporcional para las elecciones legislativas y la elección del Presidente de la República.

3.1.3.3 Costo del voto de los guineanos en el extranjero

En el caso guineano, no existe una aproximación del costo de la participación electoral de los inmigrantes que residen en el extranjero, pero, claramente se presume que el costo en el mercado local es relativamente menor al del extranjero, sobre todo en Europa, América y Asia.

En Guinea, la logística es la misma que en todas las circunscripciones electorales (en el interior y en el exterior del país). La diferencia reside en los gastos de transporte del material, de los documentos y de las primas acordadas a los agentes electorales.

3.1.3.4 Perspectivas

“Al conocer aproximadamente el número de nuestros ciudadanos en el extranjero por país de residencia socio-profesional, tenemos un programa para establecer un gran

conjunto representativo de todos los compatriotas residentes fuera de nuestras fronteras. Esta asociación será representada en todos los países por oficinas ejecutivas, las cuales habrán de elegir responsables de célula en cada localidad en donde se encuentren más de noventa y nueve inmigrantes guineanos ⁴⁹.

Inapogui comentó,⁵⁰ que el Departamento encargado de administrar la comunidad guineana en el extranjero, mismo que se compone de alrededor de 1,500,000 personas, emprendió un gran proceso de censo que desafortunadamente se realiza lentamente debido a la falta de presupuesto.

3.2 La Modalidad del Voto por Correo

3.2.1 C a n a d á

3.2.1.1 Antecedentes

Los miembros del personal militar canadiense, así como las enfermeras que sirvieron fuera de su país durante la Primera Guerra Mundial fueron los primeros en utilizar el voto por correo.

⁴⁹ Inapogui, Daoro. "La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación". Op. Cit. pg. 5.

⁵⁰ Ibidem pg. 5.

A principios de la década de los 40's se introdujeron disposiciones electorales especiales, las cuales garantizaban el derecho al voto al personal militar que estaba sirviendo en el exterior durante la Segunda Guerra Mundial, permitiéndoles votar por medio de boletas especiales desde cualquier parte del mundo. Las fuerzas armadas de Canadá mantenían un registro central de todo su personal militar y, por ley, durante las elecciones generales se ponía a disposición de Elecciones Canadá (Elections Canada)⁵¹. En esa misma época se desarrolló un sistema de doble sobre para proteger la secrecía del sufragio.

Dentro de estas disposiciones especiales se incluyó una prerrogativa especial que permitía a los familiares más cercanos de los prisioneros de guerra canadiense emitir su voto por poder.

⁵¹ Elecciones Canadá es un organismo no partidista independiente del parlamento responsable de la conducción de las elecciones federales y de los referéndums en Canadá. Este organismo no está legalmente obligado a administrar el voto de los ciudadanos de otros países residentes en Canadá. Es a solicitud del gobierno canadiense, particularmente del Departamento de Asuntos Extranjeros y Comercio Internacional (DFAIT), en consulta con la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), que Elecciones Canadá se encarga de ayudar en el empadronamiento y votación de los ciudadanos de otros países residentes en Canadá.

En la década de los 70's se extendió el voto en ausencia a los servidores públicos canadienses -principalmente diplomáticos- y sus dependientes fuera de Canadá. Finalmente, en 1993 las reglas especiales de votación garantizan el derecho al voto a todos los electores canadienses potenciales que vivieran fuera de Canadá.

3.2.1.2 Organización y Logística

En 1993, la Ley Electoral de Canadá modificó las reglas especiales de votación, lo cual permitió así a un mayor número de canadienses votar en boleta especial por correo.

Dichas reglas aplican a; ciudadanos canadienses con 18 años cumplidos el día de la elección; que hayan estado fuera de Canadá por un tiempo menor de cinco años consecutivos desde su última visita al país y que tengan la intención de regresar a vivir a Canadá, exceptuando a esta regla, los servidores públicos y los miembros de organizaciones internacionales y sus dependientes, así como para los dependientes de los miembros de las fuerzas armadas canadienses.

De acuerdo con lo expuesto por Jean Pierre Kingsley,⁵² el procedimiento logístico por el que pasa un elector canadiense que desea sufragar desde el extranjero, así como el

⁵² Kingsley, Jean Pierre. "Naturaleza, Organización y Alcances del Voto en el Extranjero, Organización y Logística en Canadá". Director General de Elecciones Canadá. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Conferencia Trilateral Canadá - Estados Unidos - México sobre el Voto en el Extranjero, México, D. F., 3 de septiembre, 1998. Ponencia, pg. 2. Inédito.

apoyo que brinda *Elecciones Canadá* en dicho procedimiento, se puede resumir de la siguiente forma:

⇒ Para votar con boleta especial, el elector debe llenar una forma de registro en la cual señala su dirección actual y una dirección en Canadá. Los electores pueden obtener esta forma de registro directamente con Elecciones Canadá, en cualquier misión diplomática o consular e incluso en Internet.

Una vez que la forma de registro se recibe en Elecciones Canadá, los datos del elector entran en un *Registro de Canadienses no Residentes*.

⇒ El votante tiene la responsabilidad de asegurarse de que su forma de registro y posteriormente su boleta especial lleguen a Elecciones Canadá dentro de las fechas establecidas, además, debe proporcionar junto con su forma de registro, copia de la documentación que pruebe su ciudadanía canadiense, y por último, obtener información sobre los candidatos.

⇒ Posteriormente, *Elecciones Canadá* envía a los electores registrados una boleta especial y una serie de sobres - el sobre exterior contiene una etiqueta con código de barras para identificar al elector -.

⇒ Por último, el elector llena la boleta, después, la sella en los tres sobres adjuntos, y posteriormente las regresa lo más pronto posible a Elecciones Canadá.

Una vez que las boletas se reciben en Elecciones Canadá, el código de barras es registrado para asegurarse de que la boleta realmente fue enviada por Elecciones Canadá a un elector registrado y que ninguna otra boleta fue recibida por ese elector.

Las boletas especiales son contabilizadas por Elecciones Canadá en Ottawa. Se verifica que cada sobre exterior esté completo, después, dos funcionarios de boletas especiales, (cada uno representando a una fracción política diferente), distribuyen los sobres exteriores por distrito electoral. Todos los sobres exteriores de cada distrito electoral son abiertos y, una vez que se sacan los sobres interiores, se descartan los exteriores. Los sobres interiores anónimos que contienen las boletas se mezclan sin abrirlos en una urna, que luego se abre para sacar los votos de los sobres interiores y poder contarlos. Este procedimiento imposibilita conocer el sentido del voto de cualquier elector.

Finalmente, los resultados del voto de los canadienses en el extranjero se añaden a los resultados de las otras categorías de electores por distrito electoral. Cuando se cierra la votación el día de la elección, los resultados se envían al funcionario electoral en jefe de cada distrito.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

3.2.2 España

3.2.2.1 Origen y fundamentación del voto en el extranjero

El antecedente del sufragio español en ausencia surge en la Constitución Española vigente de 1978, la cual consagra el derecho al sufragio como uno de los derechos fundamentales del ciudadano y además obliga a que la ley reconozca y el Estado facilite el ejercicio de este derecho a los españoles que se encuentran fuera de España, específicamente por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General Español del 19 de junio de 1985.

3.2.2.2 Estrategia de selección, diseño y operación del modelo

El legislador español estableció como mecanismo ordinario para el ejercicio de derecho de voto del ciudadano español ausente, el del voto por correo, lo cual vino a regular una modalidad específica de éste para los españoles ausentes en el extranjero.

Enseguida mencionaremos algunas de sus características:

- ⇒ Modalidad *sui generis* del voto por correo ordinario
- ⇒ Coordinación entre los diferentes organismos de la administración pública implicados
- ⇒ Control de las Juntas Electorales para evitar la duplicidad de inscripción censal

⇒Reintegración de los gastos de utilización del correo por parte del Estado a los españoles votantes.

A continuación comentaremos algunas de las dificultades que según Marín Leiva⁵³ enfrenta este sistema:

⇒Confección de un Censo Especial de Residentes Ausentes en el extranjero (CERA)

⇒Perentoriedad de plazos

⇒Imposibilidad de existencia de mesas electorales en los Consulados

⇒El sistema actual no resuelve el problema de los temporalmente ausentes

3.2.2.3 Niveles y mecanismos de coordinación interinstitucional para su operación

En este punto interactúan los siguientes órganos:

⇒Juntas Electorales (Central, Provinciales y de Zona)

⇒Oficina del Censo Electoral (Central y Provinciales)

⇒Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección General de Asuntos Jurídicos y Consulares así como los respectivos Consulados)

⁵³ Marín Leiva, Félix. "La Modalidad del Voto Postal o por Correo". Subdirector General de Política Interior y Procesos Electorales del Ministerio del Interior y Procesos Electorales del Ministerio de España. IFE. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, México, D. F., 12 de agosto de 1998. Ponencia. pg. 3. Inédito.

⇒Ministerio de Fomento (Organismo Autónomo por Correos)

⇒Ministerio del Interior (Dirección General de Política Interior, Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales).

La coordinación interna se produce mediante el ejercicio de las competencias que legalmente tiene atribuido cada uno de dichos órganos de acuerdo a su propia organización, tanto en el ámbito jerárquico como territorial y la incidencia que supone el inicio de cada proceso electoral.

En el ámbito externo o interinstitucional, las relaciones se producen a través de los necesarios y frecuentes contactos entre los diversos organismos implicados. Al respecto, cabe destacar el papel fundamental de la Junta Electoral Central en relación con las cuestiones referentes al Censo Electoral y, concretamente en este caso, al referido a los residentes ausentes en el extranjero (CERA), señalando, también, el aspecto coordinador que significa la existencia de un presupuesto electoral unificado cuya extensión y administración corresponde al Ministerio del Interior con carácter exclusivo.

3.2.2.4 Costos y requerimientos de organización logística

Respecto de este rubro, debemos tomar en cuenta los siguientes aspectos:

⇒Confección y actualización del CERA

⇒Instrucciones a Embajadas y Consulados

⇒ Riguroso cumplimiento de los plazos

⇒ Reintegración de los gastos de envío

El costo del voto de los españoles residentes en el extranjero, se cifra⁵⁴ en 2.670 pesetas por votante, es decir 17 dólares americanos, cantidad que inicialmente paga el elector. Posteriormente se le reintegra este gasto de envío a cada uno de los españoles residentes en el extranjero que ejercitan su derecho al voto. Aproximadamente, el gasto total del sufragio de los españoles que residen en el extranjero, asciende a medio millón de dólares americanos.

3.2.2.5 Balance general

Según señala Marín Leiva, "... la solución que se ha dado en España al ejercicio del derecho al voto por parte de los residentes ausentes en el extranjero, impuesta por mandato constitucional, ha sido satisfactoria a la finalidad pretendida, habiéndose introducido a lo largo del tiempo ajustes necesarios y mejoras técnicas, aunque también hay que precisar que aún no se ha resuelto la posibilidad de ejercer el voto por parte de aquellos que se encuentren temporalmente ausentes en el extranjero."⁵⁵

⁵⁴ Marín Leiva, Félix. "La Modalidad del Voto Postal o por Correo". Op. Cit. pg. 3.

⁵⁵ Ibidem pg. 3.

3.2.3 Austria

3.2.3.1 Antecedentes

En 1989, la Corte Constitucional Austríaca decidió que los austríacos residentes en el exterior tenían los mismos derechos que los residentes en el país. De tal suerte, que los austríacos residentes en el exterior hicieron posible su sufragio hasta el 15 de marzo de 1990; por lo tanto se debía garantizar su derecho al voto. Al respecto, el artículo 26 de la Constitución Federal Austríaca dispone:

“La *Nationalrat* (Cámara Baja del Parlamento) es electa por el pueblo austríaco de conformidad con los principios de representación proporcional, el cual se basa en el voto igual, directo, secreto y personal de los ciudadanos, quienes antes del 1º de enero del año de la elección hayan cumplido los 18 años de edad . . . Las disposiciones detalladas acerca del procedimiento electoral, en caso de ser necesarias, serán hechas por la Ley Federal”. Esta Ley Federal es implementada y ejecutada por el Ministerio Federal del Interior, aunque diversos artículos relativos a los austríacos que residen en el exterior, son administrados por el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores.

Los ciudadanos austríacos que residen en el exterior están facultados, pero no obligados, a participar en la celebración de los siguientes comicios federales:

- ⇒ Elección de diputados de la *Nationalrat*
- ⇒ Elección para Presidente Federal
- ⇒ Elección para los Miembros Austríacos del Parlamento Europeo
- ⇒ Referendos, plebiscitos, peticiones o iniciativas populares.

3.2.3.2 Operatividad

Cualquier ciudadano residente en el exterior que desee votar tiene que solicitar su inclusión en el padrón electoral (*Wählerevidenz*) de su respectiva municipalidad; esta solicitud debe hacerse mediante el llenado de un formulario especial, el cual está a disposición de los interesados en las misiones diplomáticas de Austria en el exterior.

Esta solicitud deberá ser remitida a la municipalidad austríaca competente ya sea por correo o por conducto de la misión diplomática austríaca a través del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores.

La tarjeta para votar consiste en un sobre grande que contiene una hoja de información del Ministerio del Interior y un sobre pequeño que contiene la boleta electoral. En el sobre grande se debe confirmar la identidad del votante por la misión diplomática o consular austríaca; o por dos ciudadanos austríacos mayores de edad anotando el número de pasaporte austríaco y agregando su firma o por un notario público del país donde reside y cuyas funciones sean equivalentes a las de un notario público austríaco.

En esta boleta están impresos todos los partidos y candidatos registrados, se marca en privado, y se coloca dentro de un sobre pequeño que cierra el propio votante. Posteriormente, el sobre pequeño se coloca dentro del sobre grande, el cual también debe ser cerrado por el propio elector.

Por último, el formato debidamente requisitado es enviado ya sea directamente por el ciudadano a la autoridad electoral del respectivo estado federal o por intermediación de la misión diplomática respectiva vía el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores. En las locaciones electorales de los estados individuales, los votos que llegan del exterior son agregados al cómputo de las municipalidades donde estén registrados los austríacos residentes en el exterior.

Los votos provenientes del exterior deben ser contabilizados antes de las doce horas del octavo día después de celebrada la elección. Esto demuestra que el voto por correo no está completamente implementado en la legislación electoral austríaca.

3.3 Modalidades de Voto Combinadas o Alternas

3.3.1 Bosnia y Herzegovina

3.3.1.1 Origen y Antecedentes

El 14 de diciembre se firmó después de casi cuatro años de guerra en Bosnia y Herzegovina, el Marco General del Acuerdo para la Paz (MGAP), también conocido como los Acuerdos Dayton.

El MGAP, contenía los siguientes puntos, que a nuestro juicio son los más importantes:

⇒ Creación de la Comisión Provisional de Elecciones (CPE), actual responsable de fijar las reglas y regulaciones que guían el proceso electoral.

⇒ Cualquier ciudadano de Bosnia y Herzegovina de 18 años o más cuyo nombre apareciera en el censo correspondiente a 1991 debía ser elegible de acuerdo con las reglas y regulaciones electorales para votar.

⇒ Aquellos ciudadanos desplazados por la guerra debían tener la oportunidad de involucrarse en el proceso democrático.

⇒Dispusieron que el ejercicio del voto por parte de un refugiado debía ser interpretado como la confirmación de su intención de regresar a Bosnia y Herzegovina.

3.3.1.2 Estrategia para seleccionar, diseñar y operar el modelo

En 1996 debido fundamentalmente a extremas restricciones de tiempo, los gobiernos de 17 países que albergaban a más de 5,000 refugiados bosnios aplicaron tanto el proceso de registro de votantes como el procedimiento de votación por correo. Los refugiados bosnios residentes en otros 37 países se registraron y votaron por correo a través de una oficina de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), en Viena.

Como resultado de la falta de consistencia o uniformidad de algunos de los gobiernos huéspedes en la interpretación y aplicación de las reglas y regulaciones establecidas por la Comisión Provisional de Elecciones y su consecuente impacto en el desarrollo del registro final de votantes, las autoridades competentes decidieron operar un programa centralizado para el voto en el extranjero por correo en 1997 y 1998. De tal suerte, que todos los ciudadanos bosnios residentes fuera de las fronteras de Bosnia y Herzegovina, excepto los residentes en la República Federal de Yugoslavia y Croacia, se registraron y votaron por correo a través de la oficina de la OSCE para el voto fuera del país en Viena, Austria.

Existen dos modalidades para votar:

⇒ Por correo, para todos los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina residentes fuera del país, de la República Federal de Yugoslavia y de Croacia.

⇒ En persona, para todos los ciudadanos de Bosnia y Herzegovina residentes en la República Federal de Yugoslavia y en Croacia.

3.3.1.3 Obstáculos

Según Brenda Oppermann⁵⁶, los mayores obstáculos para conducir el programa del voto en el extranjero para Bosnia y Herzegovina fueron los siguientes:

⇒ La cobertura de un electorado altamente diseminado;

⇒ La falta de tiempo para conducir eficazmente el proceso electoral, y

⇒ La carencia o falta de claridad en las regulaciones para guiar el proceso electoral

⁵⁶ Oppermann, Brenda. "Modalidades Combinadas o Alternas". Coordinadora Adjunta del Programa del Voto en el Extranjero de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). IFE. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, México, D. F., 12 de agosto, 1998. Ponencia. pg. 4. Inédito.

De los obstáculos antes mencionados, el más problemático tiene que ver con el alto grado de dispersión del electorado, ya que de acuerdo con la estimación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), la diáspora de bosnios alcanza la cifra de 1.2 millones residentes en más de 50 países. La provisión de información y materiales a un electorado tan diseminado de manera oportuna resulta sumamente complicado.

3.3.1.4 Requerimientos de organización, logística y costos

Según Oppermann⁵⁷ para adaptar la logística interna al voto en el exterior, el primer elemento que debe ser ajustado, es el relativo al calendario o cronograma de la elección. Como se mencionó previamente, si el voto externo es operado por correo, debe ser considerado un lapso razonable de tiempo para enviar y recibir los materiales electorales. La logística involucrada en la provisión de los materiales electorales se debe ajustar en función de las necesidades del voto en el exterior, esto es, los medios más efectivos y eficientes para proveer formas de registro, información educativa para el votante, boletas, etc.

⁵⁷ Oppermann, Brenda. "Modalidades Combinadas o Alternas". Op. Cit. pg. 4.

3.3.1.5 Retos

Brenda Oppermann⁵⁸ señala tres puntos importantes para eficientar y mejorar el procedimiento del voto en ausencia de los Bosnios y Herzegovinos:

⇒Asegurar la entrega oportuna de materiales a los votantes y la recepción de formas y boletas por la Comisión Electoral, u otro organismo responsable, es clave para el éxito del programa del voto en el exterior. Dado que la efectividad de los sistemas postales varían de un país a otro. Este aspecto del proceso generalmente es el más problemático.

⇒La seguridad de la documentación. El transporte de los formatos de registro y las boletas debe ser evaluado no sólo por su velocidad y eficiencia, sino también por su nivel de seguridad. Para las elecciones en Bosnia y Herzegovina las boletas son almacenadas en oficinas vigiladas por sistemas de seguridad y acompañadas por observadores acreditados en el vuelo a Sarajevo.

⇒El costo del voto en el exterior es mayor con respecto al del voto en el interior, dado que en el extranjero los gastos son mayores.

⁵⁸ Oppermann, Brenda. "Modalidades Combinadas o Alternas". Op. Cit. pg. 4.

3.3.1.6 Conclusiones

"El programa utilizado para conducir las elecciones de ciudadanos de Bosnia y Herzegovina residentes en el extranjero ha sido en general muy exitoso, tanto en términos de votos emitidos, como en la posibilidad de permitirle a un electorado altamente diseminado ejercer su voto "⁵⁹.

Desde 1986, el programa de la OCV ha conducido tres elecciones: una en el ámbito nacional y cantonal; otra municipal; y, por último a nivel de asamblea nacional. Para las dos primeras, la tasa de participación fue de más del 80% y para las elecciones de la Asamblea Nacional, el índice de votación fue de poco más del 50%.

Oppermann señala,⁶⁰ que debido a que el número exacto de votantes calificados fuera de Bosnia y Herzegovina ha sido y actualmente resulta difícil de determinar, es preferible medir el éxito del programa sobre la base del número de ciudadanos de Bosnia y Herzegovina que participaron en la elección, comparándolo con el número total de países representados en las elecciones. En todas las elecciones de Bosnia y Herzegovina, los votantes que se encuentran en el extranjero sufragaron en los comicios de más de 50 países, (incluye a votantes desde lugares tan distantes como Malasia, Australia y Canadá).

⁵⁹ Oppermann, Brenda. "Modalidades Combinadas o Alternas". Op. Cit. pg. 5.

⁶⁰ *Ibidem* pg. 5.

3.3.2 Suecia

3.3.2.1 Origen y Antecedentes

En 1968 se estableció el voto de los suecos en el extranjero, e hizo posible que aquellos que residían en el extranjero, por primera vez tomarán parte en las elecciones del Parlamento sueco.

Para 1997, el Acta Electoral sueca se reformó, por lo que ahora todos los suecos que se encuentran en el extranjero tienen la posibilidad de acceder al derecho al voto sin necesidad de presentar una solicitud.

Los ciudadanos suecos con derecho a votar en las pasadas elecciones parlamentarias fueron 6.7 millones, de estos, cerca de 80,000 residen en el extranjero. En las elecciones de 1994 votaron aproximadamente 25,000 suecos.

3.3.2.2 Las modalidades de voto en el extranjero

Existen dos modalidades para que los suecos puedan votar desde el extranjero:

⇒ En una misión diplomática, que con base en las propuestas presentadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Junta Nacional de Impuestos decide en cuales

misiones se establecerán mesas receptoras de voto. El número mínimo deseable es de 150 electores.

El material electoral (sobres, boletas de los partidos representados en el parlamento, etc.) se envía a las misiones de acuerdo con las estimaciones del número de electores que las mismas han realizado previamente. También se produce un manual especial con las instrucciones para la recepción de votos.

⇒ El voto por correo sólo es posible para los ciudadanos suecos residentes en Alemania o Suiza y para aquellos que se encuentren navegando en barcos de nacionalidad sueca en rutas internacionales. El voto por correo se introdujo en 1982 cuando Alemania no permitía el voto en misiones diplomáticas. El material electoral es enviado directamente por la Junta Nacional de Impuestos (NTB) a cada elector que tenga una dirección en Alemania y Suiza. Para validar los sobres deben portar el sello postal de estos países. Estos votos también deben ser enviados a la NTB, en donde siguen el mismo procedimiento que los votos realizados en las misiones diplomáticas.

La Ley Electoral sueca establece que deben concurrir dos testigos que presencien la votación y que firmen el sobre exterior para asegurar que el elector haya emitido su voto voluntariamente, lo anterior con el objeto de salvaguardar la confiabilidad del modelo.

Por último, es importante mencionar que en las pasadas elecciones de 1994 se registraron alrededor de 2,500 votos por correo.

3.3.2.3 Distribución y manejo de los votos en la Junta Nacional de Impuestos (NTB)

Los votos emitidos desde el extranjero se envían a Suecia a la Junta Nacional de Impuestos (por mensajería o por correo), para clasificarlos y contarlos, primero por regiones y después por municipios locales. Los votos posteriormente son enviados por correo a cada Comisión Electoral Local, (289) en total. En principio, todos los votos deben llegar a las comisiones por lo menos un día antes de la elección. Todos los votos recibidos son ordenados por la Comisión Local y después colocados en las mesas receptoras del voto (6,200 mesas). Estos votos se computan el día de la elección.

3.3.2.4 Procedimientos de vinculación interinstitucional

El Ministerio de Relaciones Exteriores maneja toda la correspondencia de las misiones diplomáticas suecas. La lista de estas misiones es entregada a la NTB para su confirmación final. Toda la información y los materiales son distribuidos por la NTB a través de una compañía de distribución especial.

La información y el material electoral para el voto por correo son enviados directamente por la NTB a cada elector en Alemania y Suiza. En cuanto al material para los marinos, la asociación de dueños de barcos es responsable de la clasificación y distribución del material en estos y de sus tripulantes. Los nombres y direcciones de estos electores se toman de los registros existentes en la NTB.

Para la distribución interna de votos de la NTB hacia las Comisiones Electorales Locales, se usan las mismas modalidades que las empleadas para la distribución ordinaria del material electoral.

3.3.2.5 Organización, requerimientos logísticos y costos

El voto en el extranjero no requiere de otros procedimientos logísticos diferentes a los de la distribución normal en Suecia. Sin embargo, la distribución de votos a las Comisiones Electorales Locales se hace mediante una entrega especial (correo certificado).

Los costos del voto desde el extranjero naturalmente son relativamente altos en comparación con el costo de los votos recibidos mediante votación normal en oficinas electorales en Suecia.

También existen costos adicionales, por ejemplo, los anuncios en los periódicos y otros medios en el extranjero con información sobre las elecciones en Suecia. Sin embargo, el uso de Internet para difundir esta información les ha abierto mayores y mejores posibilidades de difusión para las siguientes elecciones.

3.3.2.6 Conclusiones

“En general, la NTB está satisfecha con la manera en que se maneja el voto en el extranjero actualmente. Ahora será posible para mayor número de suecos residentes en el extranjero tomar parte en las próximas elecciones de septiembre. Es bastante obvio que cada vez más jóvenes trabajen y vivan en el extranjero y se interesen en participar en las elecciones suecas”.⁶¹

3.3.3 Australia

3.3.3.1 Antecedentes de las elecciones federales

La votación para las elecciones federales australianas se rige por el Acta Electoral de la Comunidad de 1918. Bajo esta Acta, la Comisión Electoral Australiana (CEA) es responsable del manejo de las elecciones federales.

⁶¹ Grundstrom, Britt-Marie. “Modalidades Combinadas o Alternas”. Consejera Legal de la Unidad de Elecciones Generales. IFE. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, México, D. F., 12 de agosto de 1998. Ponencia. pg. 4. Inédito.

La CEA revisa regularmente el padrón electoral; aquellos votantes registrados que estén en el extranjero y que no le hayan notificado a la CEA que estarán ausentes del país pueden eliminarse del registro y no figurar como elegibles para ser registrados nuevamente hasta que regresen a Australia por un periodo de un mes.

3.3.3.2 Historia de la introducción de las disposiciones legales para el voto externo en las elecciones federales

La primera Acta Electoral de la Comunidad Australiana de 1902, reguló el voto postal para aquellos votantes registrados en todo el país. Este derecho al voto por correo para todos los votantes australianos fue prescrito en 1910 y restablecido en el Acta Electoral de la Comunidad en 1918.

En dicha época no existió ningún procedimiento especial para el voto en el extranjero. Si un votante estaba partiendo hacia el extranjero y pretendía regresar a la dirección del distrito electoral en el que estaba registrado, podía avisar a un oficial electoral al respecto para que se le considerara en el registro de votantes como "temporalmente ausente".

Esto preveía la exclusión del elector del registro de votantes. Si no existía la intención de regresar a la dirección en la que el votante estaba registrado, éste era removido del

registro y, consecuentemente, estaba imposibilitado de votar hasta que volviera a registrarse a su regreso a Australia.

El voto postal permaneció como el único medio por el cual los australianos en el extranjero podían votar en elecciones federales hasta 1983. Entre los grandes cambios a la legislación federal aprobados durante el periodo 1983-1984, se incluyeron dos significativos y especialmente relacionados con el voto en el extranjero⁶² :

⇒ Los votantes podían votar directamente en una locación desde el extranjero, o solicitar un voto postal en esa locación y regresarlo junto con su material de votación ahí mismo, para su posterior remisión por paquete a Australia.

⇒ Todo votante registrado que se trasladara a otro país podía solicitar ser registrado como "elector elegible en el extranjero", para un periodo definido y renovable, asegurándose así, que no sería removido del registro de votantes debido a la ausencia de su dirección de registro durante este periodo.

⁶² Wall, Allan. "Modalidades Combinadas o Alternas". Consultor Electoral. IFE. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, México, D. F., 12 de agosto, 1998. Ponencia. pg. 7. Inédito.

3.3.3.3 Métodos de votación

Actualmente, existen dos modalidades para la emisión del sufragio desde una locación en el extranjero para una elección/referéndum federal⁶³ :

⇒Voto anticipado en persona. El elector asiste a una estación en una localidad en el extranjero, requiere y firma un "sobre de declaración" en el cual se imprimen sus datos generales y una declaración en donde se especifica que el elector es elegible para votar en una elección/referéndum; requiere de la firma como testigo del oficial otorgante; dicho sobre es enviado con el material electoral para el distrito electoral correspondiente; marca y sella la boleta en el "sobre de declaración" y por último, lo deposita en la urna.

Al final de la votación del día general de las elecciones, los sobres con las boletas son empacados para su segura remisión a Australia. Una vez recibido el sobre, verifican los datos generales del votante contra los que figuran en el registro de votantes. Si se determina que no es elegible para votar, se separa el sobre de votación y no se abre.

⁶³ Wall, Allan. "Modalidades Combinadas o Alternas". Op. Cit. pg. 7.

⇒Voto por Correo: El elector solicita por escrito a una localidad en el extranjero o a la oficina de la CEA en Australia que le sea enviado el material de la votación a la dirección que éste especifique. Después, el elector solicita el formato y firma la declaración de elegibilidad como votante en un "sobre de declaración" debidamente testificado por una persona autorizada; marca la boleta, lo mete en el sobre, lo sella y finalmente lo regresa por correo o personalmente a una locación en el extranjero o a una oficina de la CEA en Australia.

3.3.3.4 Costos

Según Allan Wall⁶⁴, los costos comparativos de las elecciones son usualmente difíciles debido a los diferentes métodos adoptados tanto al interior de las administraciones electorales como entre las jurisdicciones. Las cifras disponibles indican que los procedimientos para una votación federal en el extranjero para las elecciones generales de 1996 fueron de 5.56 dólares australianos por votante, un 13 % más alto que el costo de las elecciones internas que fue de 4.90 dólares australianos por votante registrado: de un gasto total operativo de 55 millones de dólares. En el caso de la votación en el extranjero fue atribuible un total de 257 mil dólares australianos.

⁶⁴ Wall, Allan. Modalidades Combinadas o Alternas. Op. Cit. pg. 8.

3.3.3.5 Indicadores de votación en el extranjero

Según datos de Wall⁶⁵, el mayor uso de locaciones para el voto en el extranjero ocurrió durante el periodo de guerras. En la elección general de 1943, alrededor de 419 mil votantes,(9.4%) del total registrado ejerció su voto en locaciones externas. En las cinco elecciones federales realizadas desde 1983, se duplicó el número de votantes que sufragaron en locaciones externas al pasar de 23 mil a 46 mil (del 0.2 al 0.4% del total de votantes registrados). En cada elección celebrada durante este periodo, entre un tercio y la mitad de los votantes en locaciones en el extranjero correspondieron a una sola sede: Londres.

3.3.3.6 Conclusiones

"Toda vez que Australia cuenta con un flujo migratorio relativamente bajo, las facilidades para el voto en el extranjero son usadas en periodo de paz por una pequeña porción de la población en edad de votar. Esta proporción se ha incrementado de manera sostenida, en parte debido a la gran movilidad de los votantes y en parte a la naturaleza, -más amistosa- de los esquemas para el voto en el extranjero establecidos desde 1983. Las disposiciones para el registro electoral ahora ofrecen a los votantes registrados plena protección de su derecho al voto mientras se encuentran fuera de Australia. Métodos de votación flexibles y familiares son provistos en las locaciones para

⁶⁵ Wall, Allan. Modalidades Combinadas o Alternas. Op. Cit. pg. 8.

votación externa ubicadas en los principales centros del mundo y dentro o cerca de la mayoría de los países, con relativamente menores presiones adicionales para la administración electoral y a un costo por votante ligeramente mayor al de los votantes dentro de Australia ⁶⁶.

3.4 Generalidades sobre el Voto en el Extranjero en el Derecho Comparado

El presente apartado tiene como propósito fundamental, complementar la visión y experiencia de tipo internacional en el voto de los nacionales desde el extranjero y en la medida de lo posible ubicar diferencias y similitudes que puedan favorecer el proyecto en cuestión.

Al respecto, la Subcomisión Internacional de la Comisión de Especialistas que estudió las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, realizó un estudio de 31⁶⁷ países que permiten el voto de sus nacionales en el exterior, de donde podemos destacar las siguientes generalidades:

⇒ Las modalidades de emisión del voto en el derecho electoral comparado nos remiten a cuatro opciones; voto en centros de votación o casillas; voto por correo; Voto por delegación o procuración, y Voto por medios electrónicos (Internet).

⁶⁶ Wall, Allan. "Modalidades Combinadas o Alternas". Op. Cit. pg. 9.

⁶⁷ Armenia, Alemania, Argentina, Austria, Australia, Brasil, Bolivia, Bosnia, Canadá, Chile, Colombia, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos de América, Francia, Guinea, Israel, Italia, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Rusia, Sudáfrica, Suecia y Venezuela.

⇒El voto del nacional residente en el exterior es voluntario, con excepción del caso peruano, en donde es obligatorio, y se castiga al ciudadano con una multa de 20 dólares en el caso de no sufragar, de tal manera que si no vota, y no paga la multa, se le suspenden todos los trámites legales ante su embajada.

⇒Se permite el voto en el extranjero siempre y cuando cumplan con el requisito de ciudadanía y los sufragantes se encuentren inscritos, ya sea en un padrón vigente o en un registro *ad-hoc*, con excepción de Rusia, Australia, Suecia y Sudáfrica en donde pueden votar con cualquier identificación y no se requiera de un registro previo.

⇒El registro se integra de diferente forma, en algunos casos se cuenta con un registro especial de residentes en el exterior, que se actualiza periódicamente, y en otros, se contempla a los residentes en el extranjero en el registro de la circunscripción de su última residencia en su país de origen.

⇒El tipo de elección en la cual se permite que los nacionales voten en el exterior, es generalmente para elegir Presidente, para el Congreso o Parlamento. Quizás la mitad permite el voto para elegir diputados y senadores, o su equivalente. Y, en algunos países, es factible participar en comicios en el ámbito local y municipal, como es el caso de los EUA, Canadá, Israel, Dinamarca y España.

⇒Respecto de la logística electoral comparada encontramos que la mayoría de los países instalan las casillas en las oficinas diplomáticas o gubernamentales, en algunos casos, se habilitan otros centros especiales (escuelas, centros deportivos, plazas, etc.). En el caso del voto por correo, se cuenta con el apoyo de algunas organizaciones civiles p. ejemplo; (Elections Canada), la cual facilita la organización de elecciones, apoyando el envío de los votos, en la capacitación de personal, etc.

⇒El documento básico para votar en el extranjero, es la cédula de identidad, después el pasaporte e incluso cualquier otro documento que pruebe la ciudadanía (Canadá, Dinamarca, Reino Unido, Colombia). En el caso de los EUA, es necesario contar con la Tarjeta Postal Federal, o a falta de esta, la papeleta federal de ausencia.

⇒Respecto de la reglamentación de campañas proselitistas en el exterior, la mayoría de los países prohíbe en su legislación electoral la realización de estas en los lugares de votación y que se coloque información sobre los candidatos en dichos lugares, con excepción de Portugal, en donde los candidatos al parlamento hacen campaña política en el extranjero y Colombia que no ha legislado sobre el particular.

⇒Generalmente el costo del voto por elector en el exterior es mas caro que en el territorio nacional.

La Subcomisión Internacional⁶⁸ arribó a las siguientes conclusiones;

Aun cuando la legislación electoral comparada respecto del particular, es muy similar, en la práctica algunas legislaciones son más accesibles que otras, esto depende de la tradición democrática y del grado de confiabilidad en los procesos electorales y de sus instituciones; el porcentaje de votos en la práctica internacional del sufragio en el exterior, considerando la población potencial votante residente en el exterior, no ha sido significativo; actualmente no existen acuerdos bilaterales en la materia. (la práctica establecida consiste en dar aviso, por cortesía, al estado anfitrión antes de la celebración de los comicios). Consideramos necesario ponderar que tan útil es la experiencia de otros países para México, tomando en cuenta la diferencia que existe en el número de potenciales votantes; en general, la puesta en práctica del voto en el exterior implica gastos considerables, de tal suerte que muchos países buscan abatir costos de operación, aun cuando esto puede impactar en detrimento de la confiabilidad de las elecciones, y por último, la subcomisión antes referida no encontró ninguna sanción relacionada con la *doble lealtad*.

⁶⁸ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Subcomisión Internacional, IFE, *Anexo I, Legislación Electoral Comparada*, México, D. F., 1998, pg. 5, Inédito.

3.5 Disposiciones legales de los EUA que podrían limitar las condiciones de ejercicio del derecho de voto de los mexicanos en el extranjero

La legislación estadounidense no contempla ninguna restricción legal en las Actas sobre Derechos de Votación de 1965, 1975 y 1982 que limiten el ejercicio del derecho al voto de extranjeros o ciudadanos estadounidenses (debemos de tomar en cuenta que para las elecciones del año 2006, si es que así se dispusiera legalmente, estarían en posibilidad de sufragar no sólo los mexicanos por nacimiento, residentes legales o indocumentados, en los EUA, sino también los mexicanos naturalizados o los hijos de mexicanos nacidos en los EUA que obtengan la declaratoria de nacionalidad mexicana. Lo anterior, de conformidad con la nueva Ley de Nacionalidad y Naturalización, emitida con motivo de la reforma al artículo 37 Constitucional) que tengan doble nacionalidad en territorio de los EUA. Inclusive, la legislación estadounidense acepta que sus nacionales voten en el extranjero, de conformidad con el Acta de Derechos del Voto de Ciudadanos fuera de los EUA de 1975 (OCVRA). Su sección 3 permite la elegibilidad para el registro y voto en ausencia en elecciones federales en el lugar donde tenía su domicilio previamente a su salida del país. Lo anterior se realiza por correo.

La Ley de Nacionalidad y Naturalización estadounidense de 1952⁶⁹, preveía una larga lista de causas de expatriación relevantes a la doble nacionalidad, estas eran:

- ⇒ Ser naturalizado en un Estado extranjero
- ⇒ Jurar lealtad a un Estado extranjero
- ⇒ Servir en las fuerzas armadas de un Estado extranjero sin autorización y con la consecuente adquisición de la nacionalidad de ese Estado
- ⇒ Ejercer como funcionario público extranjero en un puesto abierto sólo para nacionales de ese país
- ⇒ Votar en unas elecciones extranjeras
- ⇒ Para los ciudadanos por naturalización -vivir por más de tres años en su país de nacimiento o en el país del cual eran ciudadanos-, o por más de cinco años en cualquier otro país extranjero.

De tal suerte que en esa época, la legislación estadounidense consideró específicamente como un acto de expatriación y por ende de pérdida de ciudadanía estadounidense, que los ciudadanos naturalizados votaran en unas elecciones extranjeras. Sin embargo, esta disposición se combatió ante la corte, específicamente en 1958, en el caso *Perez Vs.*

⁶⁹ Las otras causas de expatriación contenidas en la Ley de 1952 eran:

- ⇒ Renunciar formalmente a la ciudadanía estadounidense ante un oficial del servicio exterior norteamericano.
- ⇒ Ser condenado y despedido de las fuerzas armadas por desertión en tiempo de guerra.
- ⇒ Ser condenado por traición o por un intento de derrocar el gobierno de los EUA por la fuerza.
- ⇒ Huir de los EUA o permanecer fuera del mismo en tiempo de guerra para evadir al servicio militar.

Brownell, 356 U. S. 44, 78 S. Ct. 568, 2 L. Ed.2 (603) (1958)⁷⁰, en el que Perez, nacido en los E.U.A, votó en elecciones mexicanas y evadió su servicio militar en tiempos de guerra, situación por la cual, la Corte decidió despojarlo de la ciudadanía estadounidense con base en la Ley de Nacionalidad de 1940.

Posteriormente, en 1967, la Suprema Corte en el caso Afroyim vs. Rusk anuló este caso. El señor Afroyim era un norteamericano por naturalización de origen polaco. En 1950, se mudó a Israel, donde adquirió la ciudadanía israelí automáticamente a través de la "Ley del Regreso" de dicho país, ejerció sus derechos bajo tal ciudadanía al votar en unas elecciones israelíes de 1951. En 1960, el Departamento de Estado rechazó su solicitud de renovar su pasaporte estadounidense argumentando que Afroyim había perdido su ciudadanía norteamericana de acuerdo con la ley vigente, ya que había votado en las elecciones de su país en 1951. La Suprema Corte falló a favor de la petición presentada por Afroyim en contra del rechazo gubernamental, así mismo, la Suprema Corte argumentó que la disposición a través de la cual un norteamericano "perderá su nacionalidad si. . . vota en unas elecciones políticas de un estado extranjero" era una violación de la cláusula de Ciudadanía Decimocuarta Enmienda Constitucional⁷¹.

⁷⁰ Perez vs. Brownell, 356 U. S. 44 (1958) (USSC+). Case Information, Perez vs Brownell. No. 44, SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, 356 U.S. 44, May 1^o, 1957, Restored to the calendar for reargument June 24, 1957, Reargued October 29, 1957. March 31, 1958. Certiorari to the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit.

⁷¹ Afroyim vs. Rusk, 387 U.S. 253 (1967) (USSC+), Case Information, Afroyim vs. Rusk No. 456, SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, 387 U.S. 253, February 20, 1967, Certiorari to the United States Court of Appeals for the Second Circuit.

Para fundamentar su decisión, la Corte recurrió a los antecedentes históricos de la Enmienda, y descubrió que el propósito principal de la Cláusula fue el de elevar a rango constitucional el derecho a la ciudadanía de los ex-esclavos.

Con base en el rango constitucional de la ciudadanía, la Corte estableció que: "rechazamos la idea. . . que, aparte de la Decimocuarta Enmienda, el Congreso posea una facultad general, explícita o implícita, para revocar la ciudadanía de un ciudadano norteamericano sin su consentimiento" y concluyó que:

" Sostenemos que la Decimocuarta Enmienda fue diseñada y sirve actualmente para proteger a cada ciudadano de esa nación en contra de una destrucción congresional por la fuerza de su ciudadanía, cualquiera que sea su religión, color, o raza. Nuestro fallo no otorga al ciudadano nada más de lo que es suyo, un derecho constitucional de permanecer como ciudadano de un país libre a menos que él voluntariamente renuncie a dicha ciudadanía ⁷².

A partir de 1967 todas las leyes sobre la privación de la ciudadanía estadounidense contenían una prohibición implícita en contra de la expatriación, a menos que ésta fuera el resultado de una decisión voluntaria, tomada con la intención de renunciar a la ciudadanía norteamericana.

Por consiguiente, la legislación estadounidense, no considera como un acto de expatriación el sufragar en elecciones extranjeras, por ello se reformó la legislación para

⁷² Afroyim vs. Rusk. Op. Cit. pg. 4.

señalar las causas específicas en que se puede expatriar a un ciudadano estadounidense⁷³, siguiendo el principio de que los ciudadanos estadounidenses por nacimiento y naturalización están protegidos por la Constitución de ese país y por lo mismo sólo mediante renuncia expresa se puede perder la ciudadanía, y, a manera de excepción, la ley señala otros actos que se pueden considerar como causales de expatriación, dentro de los cuales no figura el de votar en unas elecciones extranjeras.

La Subcomisión Internacional⁷⁴ no detectó ningún tratado internacional que haya celebrado los EUA que se refiera al voto de sus dobles nacionales en las elecciones políticas en el extranjero, al parecer su única preocupación central, en resguardo a su seguridad nacional, son los efectos que genera la doble nacionalidad en materia de servicio militar, por lo cual se ha enfocado a celebrar acuerdos con otros países para asegurarse de exentar de su servicio militar a dobles ciudadanos que ejerzan de manera más efectiva la nacionalidad de otro país, por lo cual, la única posibilidad de perder la ciudadanía estadounidense radica en el hecho de prestar servicio militar en otro Estado.

⁷³ La pérdida de la nacionalidad norteamericana está regida actualmente por la Sección 349 (a) de la Immigration and Nationality Act, la cual dispone, en su parte relevante:

(a) Un nacional de los EUA sea por nacimiento o por naturalización perderá su nacionalidad si comete voluntariamente cualquiera de los siguientes actos, con la intención de renunciar a la nacionalidad estadounidense:

- (1) Se naturaliza en un Estado extranjero... después de haber cumplido dieciocho años; o
- (2) Rinde juramento u otra declaración formal de lealtad a un Estado extranjero o a una subdivisión política de éste, después de haber cumplido dieciocho años; o
- (3) Sirve en las fuerzas armadas de un estado extranjero, siempre y cuando (A) dichas fuerzas se encuentren en guerra con los EUA, o (B) las personas afectadas sirvan como oficiales militares, o
- (4) (A) acepta, sirve en, o cumple con los deberes de cualquier puesto o empleo bajo el gobierno de un Estado extranjero o de una subdivisión política de éste, después de haber cumplido los dieciocho años siempre y cuando haya adquirido la nacionalidad de dicho estado extranjero; o (B) acepta, sirve en, o cumple con los deberes de cualquier puesto o empleo bajo el gobierno de un Estado extranjero o de una subdivisión política de éste, después de haber cumplido los dieciocho años, cuando el puesto o empleo requiere juramento o declaración de lealtad para su desempeño...

⁷⁴ Subcomisión Internacional, *Anexo I, Legislación Electoral Comparada*, Op. Cit. pg. 40.

CAPITULO IV

4. EL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

4.1 Preceptos legales en el marco interno e internacional que fundamentan el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero

4.1.1 Origen, evolución y perspectivas del proyecto legal del sufragio en el exterior

El interés por concretar este proyecto surge en los años setenta en algunos círculos políticos y académicos de México y entre los líderes de las comunidades mexicana y chicana de los EUA. Sin embargo, el tema no apareció formalmente en la agenda de las negociaciones políticas sino hasta 1989 y 1990. "Se difirió entonces tan importante propósito pero se logró al final de las mismas las reformas que condujeron al establecimiento formal del Registro Nacional Ciudadano y de la Cédula de Identidad Nacional"⁷⁵.

Posteriormente, en marzo de 1994, las partes involucradas durante las negociaciones de "Barcelona", que condujeron a la reforma electoral de 1994, convinieron en discutir, el punto 12 de la agenda, el tema del voto de los mexicanos en el extranjero, acuerdo que

⁷⁵ "Intervención del Dip. Porfirio Muñoz Ledo". Presidente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados, durante la Reunión de Intercambio de Opiniones en torno al Voto de los Mexicanos en el Extranjero, Salón Legisladores de la H. Cámara de Diputados, 25 de mayo de 1996.

desafortunadamente no fue cumplido⁷⁶. La intención de discutir dicho asunto se omitió dada la muerte de Luis Donald Colosio, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, siendo retomado posteriormente en las negociaciones de mayo de 1995⁷⁷.

Uno de los 79 puntos del "Acuerdo Político Nacional", suscrito por el gobierno de la República y los cuatro partidos políticos nacionales con representación en el Congreso, reafirmó el compromiso de hacer realidad el voto de los mexicanos en el extranjero para las elecciones presidenciales⁷⁸.

4.1.2 La reforma constitucional de 1996 por virtud de la cual se precisó en la fracción III del artículo 36, la obligación de votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley

Posteriormente, el 17 de enero de 1995, los cuatro partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados firmaron en los Pinos el Acuerdo Político Nacional, con lo cual se inició un proceso de negociaciones en materia política, mismo que se reflejó a lo largo de año y medio y que concluyó, en su primera fase el 25 de julio de 1996, con la

⁷⁶ Véase, al respecto, Jorge Carpizo, *El Voto de los Nacionales Residentes en el Extranjero y el Caso de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

⁷⁷ Véase, al respecto, Porfirio Muñoz Ledo, *Reunión de Intercambio de Opiniones en torno al Voto de los Mexicanos en el Extranjero*, Op. Cit. pg.3.

⁷⁸ "Intervención de José Woldenberg". Consejero Presidente del Consejo General del IFE, durante la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Relaciones Exteriores, y de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados, en torno al Voto de los Ciudadanos Mexicanos Residentes en el Extranjero para las elecciones del año 2000.

firma, por consenso de los cuatro partidos, de una iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral.

En abril de 1996, los partidos políticos y el gobierno de la República, en la mesa para la reforma electoral, acordaron llevar a cabo una serie de modificaciones constitucionales⁷⁹. En el punto 14 del documento que recoge los acuerdos y conclusiones se establece lo siguiente:

“hacer posible el voto de los mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 constitucional y adicionando un artículo transitorio que establecería que ese derecho sólo podría ejercerse para la elección presidencial. La forma de su ejercicio se determinaría en la ley de la materia y estaría vinculado a los trabajos del Registro Nacional Ciudadano y la correspondiente expedición de la Cédula de Identidad”.

La iniciativa de reforma constitucional suscrita por los partidos políticos fue discutida y aprobada en el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, misma que inició el día 27 de julio de 1996 y concluyó el 29 del mismo mes y año, aprobándose por unanimidad en ambas cámaras los cambios propuestos; en la Cámara de Diputados por una votación unánime de 455 votos y en la Cámara de Senadores por una votación unánime de 124. Posteriormente, con apego a lo dispuesto por el artículo 135 constitucional se remitió a las legislaturas de los estados para su votación, con lo cual el

⁷⁹ Véase, al respecto, Porfirio Muñoz Ledo. Reunión de Intercambio de Opiniones en torno al Voto de los Mexicanos en el Extranjero. Op. Cit. pg. 4.

decreto de reforma constitucional se publicó el 22 de agosto de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

Como resultado de la mencionada negociación política. La reforma constitucional en comento impactó a 18 artículos constitucionales y vino a significarse en relación con el tema que nos interesa en tanto que se reformó la fracción III del artículo 36 Constitucional, que hasta entonces disponía que era obligación de los ciudadanos de la República votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le correspondiera, y en su lugar se dispuso que es obligación de los ciudadanos de la República votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.

Cabe hacer notar que la modificación del artículo 36 constitucional no menciona textualmente referencia alguna al voto en el exterior, aunque en la propuesta de reformas se argumentó dicha posibilidad y por ende, se delegó en la legislación secundaria los términos en que podría tener lugar este tipo de sufragio.

Al respecto, consideramos de suma importancia señalar que en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios y del Presidente de la República, se expresó lo siguiente:

"Se propone suprimir de la fracción III 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 nacional el ejercicio del sufragio...".

Lo anterior nos demuestra el gran interés de los partidos políticos de posibilitar y llevar a cabo el proyecto en cuestión.

En noviembre de 1996, se publicó el decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del COFIPE⁸⁰. El H. Congreso de la Unión, al introducir el artículo octavo transitorio, "asintió y asumió como deseable el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero"⁸¹. Este artículo transitorio expresa claramente todas las tareas y condiciones que deberán reunirse para la realización del voto en el extranjero. Una de ellas se refiere a la creación de una comisión de especialistas para estudiar las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, la cual abordaremos mas adelante.

⁸⁰ Su artículo octavo transitorio establece lo siguiente:

"Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el acuerdo mediante el cual dará a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana, con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores.

Si al aplicarse los procedimientos técnicos y administrativos que tiendan al logro del propósito señalado en el párrafo que antecede, se presentaran inconsistencias en la información de los registros civiles del país que impidieran la adecuada expedición o utilización de la Cédula de Identidad Ciudadana en las elecciones federales del año 2000 se harán al efecto los planteamientos de ajuste que se requieran.

Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del IFE designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las Cédulas de Identidad Ciudadana."

⁸¹ José Woldenberg. "El Voto". Op. Cit. pg. 13.

En el siguiente apartado, daremos una breve explicación de los instrumentos jurídicos internacionales que sustentan el voto de los nacionales en el extranjero.

4.1.3 Declaración Universal de Derechos Humanos

Para efectos de entender que son los derechos humanos, comenzaremos el presente apartado con el siguiente concepto. Los derechos humanos constituyen una lista de aquellos derechos inherentes al hombre simplemente por constituir un ser humano, tales como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la propiedad, etc. Así, podemos definir a los derechos humanos como "las prerrogativas que conforme al Derecho Internacional tiene todo individuo frente a los órganos del poder para preservar su dignidad como ser humano, y cuya función es excluir la interferencia del Estado en áreas específicas de la vida individual, o asegurar la prestación de determinados servicios por parte del Estado, para satisfacer sus necesidades básicas y que reflejan las exigencias fundamentales que cada ser humano puede formular a la sociedad de que forma parte"⁸².

El discurso sobre los derechos humanos, en su parte moderna, arranca poco después de terminada la Segunda Guerra Mundial, en 1945, ya que la misma Carta de Naciones Unidas, menciona, en varios de sus artículos que uno de los objetivos y propósitos de

⁸² Faundéz Ledesma, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos; aspectos constitucionales y procesales*. San José Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996. pg. 21.

dicho organismo mundial es la protección a nivel internacional de todos y cada uno de los derechos fundamentales del ser humano, denominados derechos humanos.

Pero no fue sino hasta el 10 de diciembre de 1948 en que la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó solemnemente la Declaración Universal de los Derechos Humanos a través de su resolución 217 (III).

Al respecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos⁸³, en su artículo 21, establece como derecho humano fundamental, el participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, así como participar en las funciones públicas del mismo, en condiciones de igualdad, mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente. El problema que presenta ésta declaración es que carece de obligatoriedad, es decir, no es vinculante, ya que su naturaleza jurídica es la de una simple declaración y como no está contenida en un tratado internacional, queda a criterio de cada Estado cumplir o no con la misma. No obstante lo anterior, marca un precedente en relación a la obligación de los Estados de otorgar el derecho al sufragio a sus nacionales, en los términos anteriormente señalados.

⁸³ Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948.

Art. 21

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

4.1.4 Pacto de Derechos Civiles y Políticos

Dado que la Declaración antes mencionada, carecía de fuerza vinculatoria, y, por lo tanto quedaba a discreción el cumplir o no con la misma, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó en 1966, los dos pactos internacionales sobre derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dichos instrumentos constituyen verdaderos tratados o convenciones internacionales, los cuales sí son obligatorios y coercitivos. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por la Convención del Derecho de los Tratados de 1969, firmada en Viena, en la que señala que aquellos Estados que incumplan con las obligaciones contenidas en cualquiera de los dos pactos de derechos humanos incurrir en responsabilidad internacional.

Es por ello que el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos⁸⁴, en su artículo 25, al igual que la Declaración antes mencionada, reitera con mas detalle los mismos principios. Pero con la diferencia de que el presente pacto es vinculatorio, es decir, existe la obligación por parte de los Estados firmantes cumplir con las disposiciones legales que este consagra:

Art. 25. Todos los ciudadanos gozarán sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

4.1.5 Convención Americana sobre Derechos Humanos

El presente instrumento jurídico internacional⁸⁵, de 1969, al igual que los dos instrumentos internacionales antes mencionados, confirma, en su artículo 23, el derecho humano fundamental que tiene todo ser humano de ejercer su sufragio.

⁸⁴ Adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

⁸⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entró en vigor el 18 de julio de 1978. Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos. San José, Costa Rica. Comisión de la Unión Europea. 1998. pg. 11.

Art. 23 Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

4.1.6 Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

En este convenio⁸⁶, al igual que en los instrumentos jurídicos internacionales referidos con anterioridad, se fundamenta el derecho al sufragio de todos los trabajadores migrantes, al señalar en su artículo 41, lo siguiente:

Artículo 41:

- 1- Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.
- 2- Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.

⁸⁶ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990. México ya firmó, pero falta la ratificación de la misma.

4.1.7 El Sufragio como Derecho Político Humano en los Organismos Internacionales

El propósito de este apartado radica en describir la regulación legal internacional de la que es objeto los llamados derechos humanos en sus diferentes niveles. Esto es, los derechos humanos tienen un doble nivel de protección; a nivel internacional están regulados por las diversas convenciones y tratados que los Estados miembros de la comunidad internacional han suscrito sobre la materia.

A su vez estos convenios y tratados internacionales regulan la creación de comisiones y cortes internacionales y regionales - mismas que en el presente apartado analizaremos - que conocen de las denuncias que les presenten aquellas personas que estimen violados sus derechos humanos en forma reiterada y sistemática.

Ahora bien, los derechos políticos podemos entenderlos como el derecho de participación en los asuntos públicos, esto es, aquellos que se refieren al gobierno y a los intereses generales de un Estado, el sufragio es el derecho político por excelencia, y del cual derivan los demás derechos políticos. Nuestra Carta Magna no establece un derecho general de esta naturaleza, sino que enumera, en su artículo 35, una serie de prerrogativas del ciudadano, entre las cuales se encuentran los que llamamos propiamente derechos políticos.

La existencia del derecho de participación en los asuntos públicos implica el deber del Estado de establecer y perfeccionar constantemente los mecanismos y procedimientos de dicha participación.

Consideramos importantes algunos fundamentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, básicamente a los derechos políticos que al lado de los derechos civiles forman parte de los llamados derechos de la libertad, o de la primera generación.

4.1.7.1 El Comité de Derechos Humanos

El Comité de Derechos Humanos es un órgano creado por el Pacto Internacional de Derechos Políticos para vigilar su cumplimiento. Fix Fierro comenta⁸⁷, que su posible contribución a la protección de los derechos políticos en nuestro país es muy débil e indirecta. Ya que anteriormente, nuestro país no había aceptado su competencia para conocer quejas de Estados, ni había ratificado el protocolo facultativo que permite la presentación de reclamaciones por los individuos, por ello, respecto de México, el Comité se limita a revisar el informe que debe presentarle el gobierno mexicano cuando éste se lo solicite.

⁸⁷ Fix Fierro, Héctor. "Los Derechos Políticos en el Ordenamiento Mexicano". Revista de la Facultad de Derecho. 1ª Edic, México, D. F., Edit. UNAM, 1995, T. XLV. pg. 90.

4.1.7.2 La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en Washington, al igual que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, son los órganos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, en vigor desde 1978, para vigilar y garantizar su cumplimiento.

Los derechos políticos se encuentran contemplados dentro de la competencia de la Comisión por el simple hecho de que los regula la Convención, misma que no hace excepciones en cuanto a su protección. La Comisión se limita a examinar si el hecho o los hechos reclamados son o no violatorios de las disposiciones de la Convención y de ningún modo usurpa facultades de los órganos estatales internos.

La Comisión ya ha conocido de varias reclamaciones de ciudadanos y organizaciones políticas de México por irregularidades en los procesos electorales internos y por otras violaciones a los derechos políticos. "El gobierno mexicano en un principio negó tajantemente la competencia de la Comisión para conocer de dichas reclamaciones, argumentando que se trata de procesos soberanos internos, por lo que ningún órgano internacional puede someterlos a ninguna clase de revisión. La Comisión contestó, con razón, que el gobierno mexicano no hizo, ni durante las discusiones sobre la Convención, ni al depositar su instrumento de ratificación, ninguna objeción ni reserva,

así como tampoco adjuntó a su ratificación ninguna declaración interpretativa al respecto ⁸⁸.

4.2 El Voto de los Mexicanos en el Extranjero: Análisis y propuestas

4.2.1 El Instituto Federal Electoral y el proyecto en cuestión

Como ya hemos señalado, el término vigente del artículo 36 Constitucional establece la base para que los mexicanos que se encuentran en el extranjero puedan votar en las próximas elecciones presidenciales. Sin embargo, las leyes reglamentarias aún no han sido reformadas para poner en práctica dicha disposición constitucional.

La reforma al artículo 36 de nuestra Carta Magna posibilitó, a su vez las reformas y adiciones en el COFIPE. Por ello, el IFE cumplió con el mandato contenido en el artículo octavo transitorio del decreto de reformas electorales publicado el 22 de noviembre de 1996, el cual en su párrafo tercero señala lo siguiente:

“Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del IFE designará una Comisión de Especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que

⁸⁸ Fix Fierro, Héctor. “Los Derechos Políticos en el Ordenamiento Mexicano”. Op. Cit. pg. 90.

se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las Cédulas de Identidad Ciudadana”.

Con base en lo anterior, el Consejo General del IFE⁸⁹, designó una Comisión de Especialistas⁹⁰, “la cual incorpora a un grupo de expertos con una destacada carrera profesional y prestigio intelectual en diversas áreas como la demografía, el derecho, la ciencia política, las relaciones internacionales y la estadística”⁹¹. Toda vez que la ley le ordenó al Consejo General coordinar y reunir una serie de investigaciones, orientadas a la identificación y el análisis de las condiciones operativas, logísticas, jurídicas, administrativas e internacionales para así posibilitar el sufragio de los mexicanos en el extranjero. “La cuestión central de los estudios emprendidos por la Comisión en comento no fue el derecho de los mexicanos a votar fuera del territorio, sino el cómo instrumentar ese derecho constitucional”⁹².

⁸⁹ PRIMERO.- Acuerdo Aprobado por el Consejo General del IFE, en sesión ordinaria celebrada el 29 de abril de 1998.

⁹⁰ Dicha comisión estuvo integrada por: Víctor José Blanco Fornieles, Rodolfo Corona Vázquez, Jorge Durand Arp-Nisen, Víctor Carlos García Moreno, María Guadalupe González González, Víctor Guerra Ortiz, Rodrigo Morales Manzanares, Olga Pellicer, Alberto Zsékely, Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Leonardo Antonio Valdéz Zurita, Gustavo Verduzco Igartua y Víctor Zuñiga González.

⁹¹Anexo 2. Constitución formal de la Comisión de Especialistas que estudiará las modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. “Intervención del Consejero Electoral Emilio Zebadúa ante el pleno del Consejo General. IFE”, México, D. F., 29 de abril de 1998, pg. 1. Inédito

⁹² Informe Final que presentó la Comisión de Especialistas que Estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. IFE, México, D. F., 12 de noviembre de 1998, pg. 4. Inédito.

Por consiguiente, dicha Comisión atendió al mandato legal emanado del artículo 36 Constitucional, del artículo 8º transitorio, del artículo 1º del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del COFIPE, así como el Acuerdo del Consejo General del IFE en el que se designa una Comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, con el propósito de que analicen y propongan los instrumentos, mecanismos, y procedimientos que hagan factible que los ciudadanos mexicanos en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos⁹³.

Es por ello que en el presente capítulo, habremos de analizar el trabajo de la Comisión en comento, la cual utilizó como marco metodológico para llevar a cabo su investigación organizarse en cuatro subcomisiones destinadas respectivamente al análisis de los temas referentes a: asuntos internacionales (Subcomisión Internacional), logísticos (Subcomisión Técnico-logística), jurídicos (Subcomisión Jurídica) y socio-demográficos (Subcomisión Socio-demográfica). En el siguiente apartado, analizaremos los insumos recabados por la Subcomisión Socio-demográfica.

⁹³ Al Poder Legislativo le corresponderá la responsabilidad de examinar los resultados derivados del trabajo de la comisión de especialistas; determinar la viabilidad de las modalidades propuestas; elegir la opción o conjunto de opciones para que los mexicanos en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto en las elecciones federales; y elaborar la ley o leyes correspondientes para reglamentarlo y garantizar tanto la credibilidad del voto como la transparencia y equidad del proceso electoral en el extranjero.

4.2.2 Subcomisión Socio - demográfica

La migración hacia los EUA es un movimiento complejo, de gran escala, que tiene una prolongada tradición histórica y profundas raíces estructurales en ambos lados de la frontera. La migración al vecino país ha respondido a la interacción de factores de naturaleza económica, social, cultural y demográfica que opera tanto en México como en EUA⁹⁴.

Por tal motivo, la Subcomisión Socio-demográfica centró sus tareas en el vecino país del norte, en tanto que, la gran mayoría de los mexicanos que han emigrado al extranjero, (alrededor del 99 por ciento) ha sido hacia este país, lo que revela el intenso y complejo entramado de desplazamientos, contactos e intercambios con la nación vecina.

En este apartado, mostraremos los insumos (datos, estimaciones y cartografías) que recaudó dicha Subcomisión, los cuales fueron generados a través del análisis de distintas fuentes de datos disponibles, sondeos, encuestas, los cuales resultan cruciales para el diseño de la logística electoral.

⁹⁴ Subcomisión Sociodemográfica. *Anexo I, Tamaño y características de la población mexicana en edad ciudadana residente en el país y en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000*, Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. IFE, pg. 2. Inédito.

Ahora bien, en respuesta al mandato de la Comisión, y con base en los insumos obtenidos, la Subcomisión Socio-demográfica intentó dar respuesta a una serie de interrogantes de carácter eminentemente socio-demográfico; la magnitud de la población de mexicanos en edad ciudadana que estará en el extranjero en el año 2000; los países en los que se encuentran los mexicanos en edad ciudadana; la condición jurídica migratoria de los mexicanos en el extranjero; las principales zonas de origen de los emigrantes internacionales mexicanos; la magnitud del grupo de mexicanos que poseen doble nacionalidad (*de jure o de facto*); la magnitud del grupo de mexicanos que viven en México y trabajan periódicamente en el extranjero; la distribución geográfica de los mexicanos en los EUA; el tamaño del padrón electoral en el año 2000, si se integra la totalidad de mexicanos en el extranjero y la proporción representada por ellos; la posesión de la CPVF entre los mexicanos que se encontraban en los EUA en 1994; el interés que tienen los mexicanos en los EUA en participar activamente en las próximas elecciones presidenciales. En el siguiente apartado analizaremos cada una de estas interrogantes.

4.2.2.1 Estimación de la población de ciudadanos mexicanos en el extranjero en el 2000

La población mexicana establecida en el extranjero se encuentra localizada principalmente en los EUA, aunque también se contempla presencia de compatriotas en muchos otros países del mundo.

La Comisión estimó⁹⁵ que, el número total de mexicanos en edad ciudadana residentes en el territorio nacional y en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000 fue de 70.158 millones de personas, y se desagrega en los siguientes conjuntos:

1. Los *residentes* en México representan cerca del 85.88 por ciento (60.254 millones).

1.1 Los mexicanos *residentes* en el país presentes en la *República Mexicana* durante la jornada electoral, constituirían el 84.62 por ciento del electorado potencial (59.371 millones).

1.2 Los mexicanos *residentes* en el país *ausentes* de la *República Mexicana* en la misma fecha integrarían el 1.26 por ciento del total (883 mil personas). Esta cifra puede desglosarse a su vez en los siguientes subconjuntos:

Esta distinción es relevante porque un número significativo de mexicanos, a pesar de tener su residencia en México, probablemente estará ausente durante la jornada electoral por motivos laborales, de negocios o diversión, entre otros.

1.2.1 Las personas que se encontraron en el exterior por motivos turísticos abarcarían a 0.55 por ciento del total (383 mil personas)⁹⁶.

⁹⁵ Subcomisión Sociodemográfica. *Anexo I, Tamaño y características de la población mexicana en edad ciudadana residente en el país y en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000*. Op. Cit. pg. 8.

⁹⁶ En este grupo pueden distinguirse las siguientes dos situaciones: (i) turismo egresivo, el cual se dirige tanto al interior de los EUA como a otros países; y (ii) turismo o excursionismo de carácter fronterizo, que tiene lugar en la zona de contacto entre México y los EUA.

1.2.2 Los *migrantes temporales* constituirían alrededor del 0.67 por ciento (475 mil personas)⁹⁷.

1.2.3 Los *transmigrantes o commuters* comprenderían el 0.04 por ciento del total (25 mil personas)⁹⁸.

2. Los *mexicanos* radicados en el extranjero representarían el 14.12 por ciento de la población mexicana en edad ciudadana (9.904 millones de personas). De ese total:

2.1 Los *residentes* en los EUA conformarían el 13.97 por ciento (9.8 millones de personas) y se desagregarían en:

2.1.1 Los *funcionarios* del Servicio Exterior Mexicano, que no alcanzarían a representar una milésima de punto porcentual (420 personas)⁹⁹.

2.1.2 Los *inmigrantes* nacidos en México comprenderían el 10.15 por ciento (7.126 millones de personas). De este subconjunto, el 1.43 por ciento (un millón de personas aproximadamente), corresponde a los inmigrantes que adquirieron la nacionalidad

⁹⁷ Este grupo incluye a los trabajadores migratorios mexicanos que regularmente entran y salen del territorio norteamericano una o más veces al año para trabajar o buscar trabajo de manera documentada o indocumentada en el interior de los EUA (conocidos como trabajadores temporales o *sojourners*). En este grupo se incluye también a los trabajadores temporales mexicanos en Canadá, cuya presencia está amparada por el Convenio de Trabajadores Agrícolas que existe entre México y ese país.

⁹⁸ Un número importante de trabajadores mexicanos residentes en las ciudades fronterizas de nuestro país trabaja en las ciudades norteamericanas vecinas. Se trata de personas que cruzan la frontera diariamente a hora temprana o de manera regular (cada semana o cada quince días) para desempeñar un empleo asalariado. Muchos de ellos tienen empleos que reúnen condiciones laborales con cierta estabilidad, mientras que otros laboran en condiciones menos estables, ocupando, sobre todo, puestos de trabajo en actividades de servicio (empleadas domésticas, jardineros y choferes, entre otros).

⁹⁹ Es imprescindible conocer, por razones de orden logístico y operativo, la localización y el número de personas involucradas en nuestras representaciones diplomáticas y consulares en el extranjero. En el vecino país del norte se encuentran alrededor de 420 funcionarios, distribuidos en 43 representaciones consulares, una embajada, y dos misiones permanentes (una en Washington y otra en Nueva York). La cifra citada de funcionarios representa alrededor del 36 por ciento del personal del Servicio Exterior Mexicano en el mundo.

estadounidense por naturalización, y 8.72 por ciento (6.126 millones) comprende a los inmigrantes mexicanos no naturalizados.¹⁰⁰

2.1.3 Las personas que *nacieron en los EUA que son hijos de padre y/o madre mexicanos* representarían 3.82 por ciento (2.674 millones). Es decir, 2.10 por ciento (1.472 millones) de ambos padres mexicanos; 0.76 por ciento (531 mil individuos) de madre mexicana y 0.96 por ciento (671 mil personas) de padre mexicano.

2.2 Los mexicanos radicados en otros países en el año 2000 (excepto en los EUA) sumaron alrededor de 0.15 por ciento (104 mil personas). De ese total, la proporción representada por 740 funcionarios del Servicio Exterior Mexicano sería poco relevante; los inmigrantes nacidos en México abarcarían cerca de 0.11 por ciento (76 mil personas), y las personas nacidas en el extranjero que son hijos de padre y/o madre mexicana comprenderían 0.04 por ciento (un total de 27 mil personas).

En total, el universo potencialmente involucrado en el proyecto en cuestión se puede estimar al sumar el monto correspondiente a los mexicanos residentes en el país, pero ausentes de la República durante la jornada electoral. Este universo sería de 10.787

¹⁰⁰ Esta información es crucial y abarca tanto a los que residen en los EUA como los que radican en otros países. En el caso de los migrantes establecidos en la Unión Americana, se requiere distinguir, por su magnitud, a los migrantes que nacieron en México y todavía no han adoptado la nacionalidad norteamericana (estando en conocimiento de su condición jurídica migratoria), de aquellos que ya lo hicieron. Debe recordarse que las personas que adoptaron la nacionalidad norteamericana (o la de otros países) tienen el derecho, si así lo deciden, de acogerse a los beneficios de las reformas constitucionales recientes. Hasta fecha relativamente reciente, los mexicanos residentes en el extranjero, principalmente en los EUA, registraban tasas relativamente bajas de naturalización. Una característica del migrante mexicano es la de mantener vivas sus raíces y tener un gran apego a su cultura, sus valores y sus tradiciones. Este mismo apego los conducía con frecuencia a que no buscaran la adopción de otra nacionalidad. Ello limitó su organización y participación política para defender sus derechos ciudadanos, laborales y de asistencia social en la sociedad norteamericana.

millones de personas (es decir, 15.38 por ciento de los mexicanos en edad ciudadana en el año 2000), siendo factible distinguir cuatro grandes subconjuntos:

⇒ Los inmigrantes residentes en el extranjero (EUA u otros países) que no adquieren otra nacionalidad: 8.83 por ciento (6.202 millones de personas).

⇒ Los inmigrantes que adquirieron otra nacionalidad por naturalización: 1.43 por ciento o alrededor de 1 millón de personas.

⇒ Las personas nacidas en el extranjero (EUA u otros países) que son hijos de padre y/o madre mexicanos: 3.86 por ciento (2.701 millones de personas).

⇒ Las personas radicadas en México, pero que se encontrarían ausentes del territorio nacional durante la jornada electoral por razones laborales, de negocios o de recreación: 1.26 por ciento (883 mil personas). De ese total, se estima que alrededor de 1.22 por ciento (857 mil personas) se encontraron en el vecino país del norte al momento de realizarse las elecciones del año 2000¹⁰¹.

La gran mayoría del universo total potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero (98.7 por ciento), se encontraría en los EUA, ya sea residiendo en ese país (90.7 por ciento), o bien trabajando como migrante temporal (4.3 por ciento), o como *commuter* (0.03 por ciento). El restante 1.3 por ciento se encontraría radicando en otros países, 1 por ciento se encontraría presente en ellos por motivos turísticos

¹⁰¹ Subcomisión Sociodemográfica. *Anexo I, tamaño y características de la población mexicana en edad ciudadana residente en el país y en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000*. Op. Cit. pg. 9.

(0.02 por ciento) o bien, estaría trabajando como migrante temporal en Canadá (0.1 por ciento)¹⁰².

Se prevé, además, que una proporción significativa del universo potencial de sufragantes en el extranjero (es decir, uno de cada cuatro de los 10.787 millones de mexicanos en edad ciudadana) se encontraría en una situación jurídica migratoria irregular, no autorizada o indocumentada (de 3 a 3.5 millones), bien sea porque sus integrantes residen o trabajan temporalmente en los EUA¹⁰³.

Finalmente, conviene reiterar que el número de residentes en el extranjero, incorpora tanto a los nacidos en México que adquirieron otra nacionalidad por naturalización (aproximadamente un millón de personas en los EUA) como a los que nacieron en el extranjero que son hijos de padre o madre mexicanos (cerca de 2.701 millones de personas). Los integrantes de estos dos subconjuntos constituyen los beneficiarios potenciales principales de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de nuestra Carta Magna y de la expedición de la Ley de Nacionalidad. La cifra en cuestión, que asciende a 3.701 millones de personas, ofrece un techo máximo posible o nivel superior de los mexicanos con doble nacionalidad (*de jure o de facto*)¹⁰⁴.

¹⁰² Subcomisión Sociodemográfica. *Anexo I, tamaño y características de la población mexicana en edad ciudadana residente en el país y en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000*. Op. Cit. pg. 10.

¹⁰³ Ello impone la necesidad de explorar las experiencias electorales previas de otros países en la Unión Americana y las opciones disponibles para evitar que el voto en el extranjero represente un riesgo para los más de 2.7 millones de connacionales indocumentados presentes en ese país durante la jornada electoral del año 2000. Las experiencias de otros países en los EUA (por ejemplo Perú) no sugieren la puesta en marcha, durante la jornada electoral, de operativos especiales, interferencias premeditadas o despliegues masivos de personal del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de los EUA para aprehender o expulsar a migrantes no documentados.

¹⁰⁴ Subcomisión Sociodemográfica. *Tamaño y características de la población mexicana en edad ciudadana residente en el país y en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000, Anexo I*. Op. Cit. pg. 10

4.2.2.2 El origen de los emigrantes: Entidades y municipios

Según la Subcomisión Sociodemográfica,¹⁰⁵ la migración procede principalmente de 99 municipios clasificados como de alta actividad migratoria. Casi la mitad de ellos se encuentran en los Estados de Jalisco, Michoacán y Zacatecas. Le siguen, en orden de importancia, los Estados de Guanajuato, Nayarit, Durango, San Luis Potosí, Colima, Guerrero y Chihuahua. La importancia de conocer los lugares de origen de los migrantes está relacionada con la posibilidad de difundir, con particular intensidad en esas zonas, la información relativa al voto de los mexicanos en el extranjero.

Además, para incrementar la cobertura del padrón electoral entre los migrantes temporales, y en menor medida, de los permanentes que se dirigen a los EUA, resulta recomendable prestar atención a esas zonas¹⁰⁶.

4.2.2.3 División geográfica de los mexicanos residentes en los EUA en edad ciudadana nacidos en México

Para determinar la distribución de la población mexicana en los EUA la Comisión utilizó diversos instrumentos estadísticos. A nivel nacional tomó como punto de referencia una

¹⁰⁵ Subcomisión Sociodemográfica. *Tamaño y características de la población mexicana en edad ciudadana residente en el país y en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000, Anexo I.* Op. Cit. pg. 36.

¹⁰⁶ Un sondeo realizado en los EUA por la Comisión de Especialistas revela que los familiares de los migrantes constituyen una fuente privilegiada de información de lo que sucede en México.

población total de 7.1 millones y que corresponde al conjunto de población de mexicanos, nacidos en México, mayores de 18 años, estimada para el año 2000.

Para determinar la distribución de la población a nivel estatal, la Comisión, tomó como referencia la Encuesta Continua de Población (*Current Population Survey CPS*)¹⁰⁷, de marzo de 1998, que año con año es levantada por la oficina del Censo de Estados Unidos y se refiere a la población nacida en México residente en ese país, además de ser el instrumento muestral más actual y profesional que existe sobre la población en los EUA.

Finalmente, para determinar la distribución de la población a nivel condado, la Comisión tomó como referencia el censo de población de los EUA de 1990. Según la Subcomisión Sociodemográfica, este instrumento tiene ventajas y limitaciones. La principal ventaja es precisamente su carácter único, no existe otro instrumento que tenga las mismas características. Las desventajas también son evidentes: el censo proporciona información sobre un sector de la población mexicana en los EUA.

Según la Subcomisión en comento, la distribución territorial de los mexicanos en los EUA presenta dos patrones claramente definidos: el de concentración y el de dispersión¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Es una encuesta que se realiza mensualmente en todo el territorio de los EUA, y la lleva a cabo la Oficina del Censo (Bureau of the Census) para la oficina de Estadísticas del Trabajo (Bureau of Labor Statistics).

¹⁰⁸ Este patrón de concentración y dispersión de la población mexicana en los EUA puede, por una parte facilitar la logística electoral y por otra dificultarla. El patrón de concentración sin duda lo favorece, en cambio, el de dispersión lo dificulta, dependiendo de la modalidad de votación y registro por la que se opte.

Considerar ambos patrones es de especial importancia para la organización y la logística electoral en cualquiera de sus modalidades, con la salvedad de que el factor de concentración resulta crucial para la logística electoral.

4.2.2.4 Los Mexicanos en los EUA: Patrones de concentración a nivel Estatal y por Condado

Actualmente se presume que aproximadamente el 84 por ciento de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México se concentran en 5 Estados: California (46.3 por ciento), Texas (21.3 por ciento), Arizona (6.6 por ciento), Illinois (6.3 por ciento) y Nueva York (3 por ciento). Si a estos Estados sumamos la población que reside en Florida, Oregon, Colorado, Nuevo Mexico y Nevada, se concluye que en 11 entidades reside casi el 90 por ciento del total.¹⁰⁹

Según datos de la Subcomisión Sociodemográfica la mitad de los mexicanos en edad ciudadana y nacidos en México, se concentra en 8 condados ubicados en 4 entidades. En California son los condados de Los Angeles, que agrupa al 22.63 por ciento, Orange y San Diego; en Illinois, el condado de Cook. En Texas, los condados de Harris, El Paso y Dallas; en Arizona, el condado de Maricopa. Además, se comprobó que en 33 condados (incluidos los 8 anteriores) se concentra casi el 75 por ciento del total, y si se consideran los condados vecinos a éstos, que no figuran por no presentar altos grados

¹⁰⁹ Comisión de Especialistas que estudiaron las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 12.

de concentración, entonces se estima que se podría alcanzar, tan sólo en esas zonas, cerca de 80 por ciento de mexicanos en edad ciudadana nacidos en México¹¹⁰. Situación que viene a significarse de suma importancia para la organización electoral.

Como dato adicional se detectó que la mayoría de los 33 condados que concentran a la mayor parte de la población de votantes potenciales (nacidos en México) forman parte de las grandes zonas metropolitanas de la Unión Americana. Si tomamos en cuenta zonas como Los Angeles, San Francisco, San Diego, Chicago, Houston, Dallas, Nueva York, Atlanta y Denver, se puede afirmar que ahí se concentra una proporción importante. Al interior de las zonas metropolitanas se reproduce otro patrón de concentración al nivel de barrios claramente diferenciados, de modo tal que la imagen de la población migrante dedicada a las labores agrícolas, dispersa en pequeñas localidades del vecino país del norte, es asunto del pasado¹¹¹.

¹¹⁰ Comisión de Especialistas que estudiaron las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 12.

¹¹¹ Por otra parte, el 25 por ciento se encuentra disperso en prácticamente toda la Unión Americana y corresponde a lo que han llamado patrón de dispersión localizado en 428 condados repartidos en 38 Estados.

La Subcomisión Sociodemográfica detectó,¹¹² como un elemento adicional, e importante, que el patrón de concentración se observa en los 20 condados fronterizos, correspondientes a los estados de California, Arizona, Nuevo México y Texas, los cuales agrupan al 18 por ciento del total de mexicanos en edad ciudadana. Esta ubicación facilita en buena medida la logística electoral porque una parte importante de ésta, se podría instrumentar desde el territorio nacional, donde el IFE dispone de instalaciones y además se podrían apoyar en los 10 consulados localizados en los condados fronterizos¹¹³.

4.2.2.5 Los Mexicanos en los EUA: Patrones de dispersión a nivel Estatal y por Condado

Los mexicanos en edad ciudadana nacidos en México, prácticamente viven en todo el territorio de los EUA, incluyendo Alaska y Hawai. Solamente en 11 Estados se puede hablar de muy baja o nula presencia de población de origen mexicano. De hecho, 25 por ciento de la población se dispersa en 395 condados ubicados en casi todo el territorio de la Unión Americana¹¹⁴.

¹¹² Subcomisión Sociodemográfica. *Tamaño y características de la población mexicana en edad ciudadana residente en el país y en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000, Anexo I.* Op. Cit. pg. 2.

¹¹³ Una parte significativa de la logística electoral, correspondiente al 18 por ciento del total de casillas estimadas, puede organizarse desde México en las ciudades fronterizas de Tijuana, Mexicali, Nogales, Agua Prieta, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Ciudad Acuña, Reynosa y Matamoros. Todas estas ciudades vecinas norteamericanas de San Diego, Calexico, Nogales, Douglas, El Paso, Eagle Pass, Laredo, Del Rio, Mac Allen y Brownsville.

¹¹⁴ Comisión de Especialistas que estudio las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final* Op. Cit. pg. 13.

4.2.2.6 Cifras y porcentajes de la instalación de casillas electorales con relación a los patrones de asentamiento

Respecto de la relación que existe entre la distribución territorial y la densidad poblacional con respecto a la logística electoral resulta conveniente tomar en cuenta; la instalación de módulos de registro y casillas en las ciudades y condados con mayor concentración poblacional, la organización de un servicio electoral *ad hoc* desde las ciudades fronterizas del norte de México, que podría brindar acceso a la población, y por último, el diseño de distintas estrategias combinadas de logística electoral que tuviesen en consideración, simultáneamente los patrones de concentración y de dispersión al nivel de Estado, condado, zona metropolitana y barrio.

La Comisión consideró¹¹⁵ que la determinación del número de casillas depende de los grados de participación electoral de la misma y del tamaño de la población. De inicio, y si asumimos que con esta modalidad es posible atender a todos los electores potenciales, se necesitarían de 9,141 casillas, de 750 electores cada una, distribuidas en 38 Estados y 461 condados, para cubrir al 96.56 por ciento de la población.

¹¹⁵ Comisión de Especialistas que estudio las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 13.

La Comisión estimó¹¹⁶ conveniente explorar la posibilidad de instalar centros de votación que agrupen hasta 25 casillas cada uno, toda vez que el 75 por ciento de la población mexicana en los EUA se concentra en 33 condados ubicados en siete Estados, de forma tal que en el condado de Los Angeles, donde se concentra 26.6 por ciento de la población mexicana que radica en los EUA, puedan instalarse hasta 82 centros de votación.

Para determinar la ubicación de los sitios de votación, la autoridad electoral deberá realizar estudios demográficos que den cuenta de los patrones de dispersión y concentración de los asentamientos de ciudadanos mexicanos en otros países. Sobre la base de esos estudios, la autoridad deberá tomar decisiones respecto de los métodos de emisión del sufragio más convenientes. En algunos países, las modalidades de voto a distancia no sólo serían las que mejor cubrieran a la población dispersa, sino que además, permitirían una eficaz organización del proceso a bajo costo. En otros en cambio, sería necesario instalar casillas e incluso centros de votación que logren atender a una población altamente concentrada.

¹¹⁶ Comisión de Especialistas que estudio las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 14.

4.2.2.7 Distribución geográfica de los consulados en relación con la población mexicana en los EUA

Suponiendo, que la emisión del sufragio, se hiciera en los consulados y embajadas, la Comisión realizó¹¹⁷ encuestas que permiten advertir que las representaciones consulares nacionales constituyen lugares de referencia perfectamente ubicados por una proporción importante de los mexicanos que radican fuera del país.

Según la Subcomisión Sociodemográfica, el análisis geográfico de la localización de los consulados en los EUA muestra que no hay una clara correspondencia entre la concentración de mexicanos y la oferta de servicios consulares¹¹⁸.

Desafortunadamente, la presencia de consulados en zonas donde no hay población mexicana significativa, como son los casos de New Orleans en Louisiana, St. Louis en Missouri, y en menor medida, Detroit en Michigan y Boston en Massachussets y la propia embajada y consulado en Washington D.C no serían de mucha ayuda. En total 5 Consulados serían de poca ayuda en términos de logística electoral¹¹⁹.

¹¹⁷ Comisión de Especialistas que estudio las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final* Op. Cit. pg. 14.

¹¹⁸ California, que concentra al 46 por ciento de los mexicanos, solamente cuenta con nueve consulados, mientras que en el territorio de Texas hay catorce consulados, a pesar de que concentra solamente 21 por ciento de la población. Illinois, Estado que ocupa el 4º lugar en concentración de la población mexicana, tiene un consulado, en comparación con la Florida (6º lugar) que tiene dos consulados.

¹¹⁹ Subcomisión Sociodemográfica. *Anexo IV, Distribución Geográfica de los Consulados en relación con la Población Mexicana en los EUA*. pg. 3. Inédito.

Además de la utilización de las sedes de los consulados como posibles lugares de empadronamiento y emisión del voto, se prevé la posibilidad de que, en forma alternativa, se pudiera utilizar la infraestructura de algunas instalaciones que sean de propiedad federal, como centros de votación, entre otras, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

Asimismo, la Subcomisión recomendó¹²⁰, la posibilidad de disponer eventualmente de una serie de locales que se conocen como Casas de los Estados: Casa Guanajuato, Casa Jalisco, Casa Zacatecas. Por lo general son casas u oficinas que prestan un espacio para que los paisanos de cada Estado se reúnan y puedan tener sus juntas los clubes deportivos, las asociaciones de damas y los comités cívicos. No suelen tener financiamiento directo de los gobiernos de los estados, pero si reciben ayuda para casos específicos o en especie.

¹²⁰ Subcomisión Sociodemográfica. *Anexo IV, Distribución Geográfica de los Consulados en relación con la Población Mexicana en los EUA*. Op. Cit. pg. 4.

4.2.2.8 Expectativas, percepciones y participación electoral

La Subcomisión Sociodemográfica realizó¹²¹ dos encuestas para poder determinar el grado de participación electoral y el deseo de votar por parte de nuestros connacionales, en las que analizó principalmente los flujos migratorios que ocurren entre ambos países, (a) el flujo de migrantes internacionales que se dirigen a, o llegan de los EUA, mismas que fueron captadas en cinco aeropuertos seleccionados del país y (b) el flujo de migrantes internacionales que procedentes de los EUA regresan al país por las ocho principales ciudades de cruce terrestre localizados en la frontera norte de México.

Como resultado de dichas encuestas, podemos mencionar que en relación con los *mexicanos que radican en los EUA*, que incluye a los inmigrantes no naturalizados y a los inmigrantes que adquirieron la nacionalidad estadounidense por naturalización, el 65 por ciento de los que integran los flujos de residentes en los EUA, declaró saber que en el año 2000 se realizaron elecciones para Presidente de México.

La gran mayoría de estos migrantes expresó su deseo de votar en las elecciones mexicanas del año 2000, si éstas se llevaran a cabo en los EUA (83 por ciento).

¹²¹ Comisión de Especialistas que estudio las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 14.

La Subcomisión preguntó a los que habían manifestado su deseo de votar respecto del tiempo que estarían dispuestos a invertir para emitir su sufragio. Las respuestas recabadas nos dan la posibilidad de suponer tres escenarios meramente ilustrativos: a) *un escenario de elevada participación electoral*, que incluiría a todos los que simplemente expresan su interés o deseo de participar en las elecciones mexicanas, este primer escenario implicaría la participación, durante la jornada electoral del año 2000, del 83 por ciento de los integrantes de los flujos de residentes en los EUA; b) *un escenario intermedio*, que excluye a los que sólo estarían dispuestos a invertir menos de una hora para ir a votar (es decir, deja a un lado a 28 por ciento del electorado potencial) este escenario abarcaría al 55 por ciento del total; y c) *un escenario de baja o moderada participación electoral*, formado por quienes manifiestan un interés decidido de participación, indicado por la disposición de invertir un día o más de su tiempo para cristalizar su deseo, lo que da como resultado en este tercer escenario incluir al 21 por ciento.

De igual manera, la Subcomisión Sociodemográfica indagó respecto del lugar donde los migrantes estarían dispuestos a trasladarse para poder sufragar, a lo cual, la gran mayoría de dichos flujos ubicó al consulado más cercano como el espacio al que eventualmente acudirían para ir a votar, lo cual nos indica que un número importante de connacionales, identifica y conoce la localización de alguna de las 40 representaciones consulares de México en los EUA. Además, este hecho confirma que los consulados constituyen ámbitos o espacios de interacción y contacto imprescindibles

para difundir en las comunidades de mexicanos en ese país, información sobre las elecciones, los requisitos para un eventual registro en el padrón electoral y la correspondiente obtención de la credencial o identificación para votar, así como para la ubicación de las casillas electorales, entre otros aspectos.

Aunado a lo anterior, se logró detectar que la gran mayoría de los integrantes de los flujos de residentes en los EUA está dispuesta a trasladarse, si fuera necesario, a alguna ciudad de la frontera; a algún otro condado o a alguna otra ciudad de ese país para ejercer el derecho al sufragio. Esta situación nos da la posibilidad de suponer que existe un verdadero y evidente interés de segmentos importantes de la población radicada en los EUA, de realmente hacer un gran esfuerzo para ejercer su voto en las elecciones mexicanas.

Asimismo, en las encuestas de flujos se contemplaron una serie de preguntas orientadas a indagar si los electores potenciales estarían dispuestos a registrarse en un padrón electoral, y si realizarían los trámites necesarios para obtener una credencial o identificación especial para votar. En el supuesto de que contestaran en cada caso afirmativamente, nuevamente se les preguntaba respecto del tiempo que invertirían en esos trámites y si se trasladarían a lugares como el consulado más cercano, una ciudad mexicana de la frontera norte, otra ciudad u otro condado de los EUA para poder hacerlo.

En general, las respuestas obtenidas en dicha encuesta siguen un patrón claramente similar a las recibidas en el caso del mencionado deseo o interés de votar. Los más convencidos no parecieron verse intimidados o desalentados a pesar de la agregación de trámites y requisitos, y continuaron respondiendo que estarían dispuestos a hacer lo necesario para poder votar. Asimismo, los que manifestaron menos interés también guardaron consistencia en sus respuestas, reiterando que, cualquiera que fuera el número de trámites, sólo estarían dispuestos a participar en las elecciones mexicanas, si ello les significara invertir el menor tiempo posible.

4.2.2.9 Los mexicanos en el exterior y la vida política de México: Fuentes de Información

La Comisión consideró de suma importancia¹²², preguntar sobre la forma en la que nuestros connacionales que radican en los EUA se informan sobre lo que acontece en la vida nacional. Un sondeo realizado por la Comisión en seis ciudades de los EUA indica que los noticieros de las cadenas televisoras en español son los medios privilegiados de información sobre México; este medio se complementa con la información que les proporcionan los familiares que viven en nuestro país vía telefónica, cartas o visitas. El sondeo, a su vez, parece mostrar que la prensa, la radio y especialmente la Internet,

¹²² Comisión de Especialistas que estudio las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 16.

son fuentes mucho menos utilizadas para mantenerse informado sobre lo que pasa en nuestro país¹²³.

4.2.2.10 El factor miedo a la "migra" y las posibles acciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN)

Existe una proporción considerable del universo potencialmente involucrado en el proyecto del voto en el extranjero que se encuentra en una situación jurídica migratoria irregular, es decir, no autorizada o indocumentada. La Subcomisión Sociodemográfica estima que¹²⁴, en el presente año, esta población alcanzó la cifra de 2.7 millones (25 por ciento del total de votantes potenciales). Ello impone la necesidad de explorar las experiencias electorales previas de otros países en la Unión Americana y las opciones disponibles para evitar cualquier tipo de problemas que puedan suscitarse el día de la jornada electoral. Por tal motivo, la Comisión consideró sumamente importante proponer modalidades de voto que garanticen a nuestros connacionales migrantes indocumentados plena seguridad, libertad en el ejercicio del sufragio y respeto a su integridad personal.

¹²³ Según las entrevistas realizadas por la Subcomisión Sociodemográfica, la importancia de la televisión es indiscutible, 75.6% manifestó que ése era el medio que más frecuentemente utilizaban, si no es que el único. A la televisión le siguen, paradójicamente, en importancia las llamadas telefónicas a familiares, amigos o colegas con 7.3%, superando a la prensa en español (5.9 %), la radio (5.4 % y otros medios como el correo, la Internet, la prensa en inglés, las conversaciones con amigos que llegan de México, etc. que juntos apenas llegan a 5.8 %).

¹²⁴ *Ibidem* pg. 17.

Al respecto, conviene señalar que la Comisión no contó con todos los elementos necesarios para determinar escenarios, ni aún hipotéticos, del posible comportamiento del SIN de los EUA, según la modalidad o modalidades que sean adoptadas. Sin embargo, la experiencia de otros países, como las elecciones peruanas en los EUA, sugiere que el SIN no pondrá en marcha operativos especiales, interferencias premeditadas o despliegues masivos que interfieran en la jornada electoral. Asimismo, se sabe que la mayoría de las detenciones se efectúan en la franja fronteriza.

“Finalmente, el supuesto miedo a que la *migra* actúe el día de las elecciones y capture a los indocumentados no figura en el imaginario del migrante. Ellos saben perfectamente que la *migra* puede llegar en cualquier momento y no necesita de ayuda externa para poder localizarlos, dado que los mexicanos se concentran masivamente en parques, campos de fútbol, desfiles, fiestas y que se sepa nunca se han hecho redadas en esos lugares. En la actualidad los esfuerzos de la *migra* se concentran principalmente en la franja fronteriza. De cualquier forma habría que pensar sobre las posibles implicaciones políticas de una acción represiva por parte de la *migra* en un día de elecciones”.¹²⁵

¹²⁵ Anexo V, *Sondeo para conocer la posesión de Credencial para Votar con fotografía y deseo de voto entre los mexicanos residentes en Estados Unidos*, Subcomisión Sociodemográfica, pg. 20. Inédito.

4.2.2.11 Estimación de la cantidad de mexicanos en los EUA que poseen la Credencial para Votar con fotografía y otros documentos de identificación.

La Subcomisión Sociodemográfica consideró un aspecto de gran importancia para el proyecto en cuestión, determinar la proporción de los mexicanos que se encuentran en los EUA, que cuentan con la CPVF. A principios de los años noventa se inició, la formación del padrón electoral y la expedición de la actual CPVF, con lo cual resulta bastante probable que un número significativo de personas que emigraron a la Unión Americana durante la presente década cuente con este instrumento. Las encuestas realizadas por la Subcomisión Sociodemográfica sobre flujos migratorios revelan que¹²⁶:

En primer lugar, cerca del 22 por ciento de los que declararon radicar en los EUA tiene la CPVF. Una proporción importante de ellos (en promedio dos de cada tres) declara traerla consigo al momento de la entrevista. Entre quienes no cuentan con ella, uno de cada dos piensa tramitarla.

En segundo lugar, 74 por ciento de los migrantes entrevistados en aeropuertos tiene la CPVF y también una proporción mayoritaria la trae consigo (casi nueve de cada diez). Entre quienes no cuentan con este instrumento, dos de cada tres piensan llevar a cabo los trámites para obtenerla.

¹²⁶ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final* Op. Cit. pg. 18.

En tercer lugar, aproximadamente el 77 por ciento de los entrevistados en la frontera tiene la CPVF y dos de cada tres la portan. Asimismo, dos de cada tres de los que no la tienen piensan obtenerla.

Con base en los hallazgos obtenidos en dicha encuesta, es posible prever que en julio del año 2000 alrededor de 1.5 millones de personas que se encontraron en la Unión Americana cuentan con la CPVF. Al respecto, la Subcomisión Sociodemográfica adoptó como techo máximo la cifra de 1.5 millones de personas residentes en los EUA con CPVF.

Un elemento indispensable para el éxito de la eventual formación de un padrón electoral en el extranjero es la tenencia de documentos que acrediten la nacionalidad mexicana o la identidad de las personas. La encuesta de flujos indagó acerca de la condición de tenencia de los siguientes documentos: pasaporte mexicano, matrícula consular, licencia mexicana para manejar y CPVF. Los resultados son sumamente reveladores y sugieren que el pasaporte y la matrícula consular son los documentos mexicanos más usuales con que cuentan los integrantes de los flujos de residentes en los EUA. Además, el sondeo realizado en ciudades de ese país, parece indicar que una proporción importante de los mexicanos que viven allí acostumbran tener su acta de nacimiento¹²⁷.

¹²⁷ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final* Op. Cit. pg. 18.

Según la Subcomisión Sociodemográfica¹²⁸, la mayoría de los migrantes (88%) cuenta con algún documento que los identifique como mexicano y con el cual podría inscribirse o tramitar su credencial en los EUA. Sólo el 12% no tiene ningún tipo de identificación que lo acredite como mexicano.

4.2.3 Subcomisión Técnico-logística

4.2.3.1 Las modalidades de registro para el ejercicio del voto en el extranjero

En lo que respecta al presente apartado, es imprescindible señalar que la Comisión no contó para su estudio con las especificaciones del Registro Nacional Ciudadano que deberá ser establecido, ni de la Cédula de Identidad Ciudadana que deberá ser expedida. Asimismo, tomó nota de que el Secretario de Gobernación informó que no fue posible contar con el Registro y la Cédula antes del año 2000. Fue en ese contexto que la Comisión procedió a desarrollar modalidades alternativas para el registro de votantes. "Ninguna de ellas permite, ni pretende diferenciar a la población mexicana en el extranjero, por ejemplo, según tiempo o condición migratoria. Todas ellas debieran tener las garantías de seguridad que hoy ostenta la CPVF, así como la posibilidad de vigilancia de la que hoy gozan los partidos políticos"¹²⁹.

¹²⁸ Subcomisión Sociodemográfica. *Anexo IV, Distribución Geográfica de los Consulados en relación con la Población Mexicana en Estados Unidos.* Op. Cit. pg. 19.

¹²⁹ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final.* Op. Cit. pg. 22.

La Comisión ubicó¹³⁰ tres posibilidades para llevar a cabo el registro de mexicanos con derecho a voto en el extranjero;

1. Llevar a cabo una campaña de credencialización en el extranjero;
2. Expedir en el extranjero una tarjeta de identificación electoral con fotografía, y
3. Efectuar únicamente en territorio nacional el registro de votantes y la emisión de la CPVF.

Lo anterior significa que, dos de las modalidades levantan un registro de mexicanos en el extranjero y la otra, simplemente permite votar en el extranjero con el mismo instrumento de identificación que se expide en México.

4.2.3.2 La emisión del sufragio de los mexicanos en el exterior: Modalidades básicas

Al respecto, la Comisión procedió a identificar las variantes básicas posibles de emisión del voto y, en general, lo referente a la organización de la jornada electoral.

¹³⁰ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 23.

En este contexto, ubicó¹³¹ tres modalidades de votación: la emisión del sufragio en casilla ordinaria; la votación en casilla especial; y el voto a distancia (por correo o por teléfono). Las dos primeras, tienen referencias claras en nuestra legislación vigente y tendrían que responder a ciertas adecuaciones logísticas. Sin embargo, tienen la gran ventaja de que mantienen la misma forma de emitir el voto igual que en el territorio mexicano. Conserva los mecanismos de emisión del sufragio, como son: la utilización de las listas nominales, CPVF, documentación y material electoral; la tradicional integración de las mesas directivas de casilla y en lo que a capacitación electoral requiere: se permite la participación directa de los representantes de los partidos políticos el día de los comicios, etc.

No obstante, las grandes desventajas de esta modalidad, tienen que ver con cuestiones de costos en la estrategia logística de registro, capacitación y organización electoral, entre otras.

La tercera modalidad resulta un procedimiento novedoso. Es por ello, que para arribar a la construcción de las seis modalidades básicas, se combinaron los dos instrumentos de identificación electoral (CPVF y tarjeta de identificación electoral con fotografía) y las tres modalidades de votación (casilla ordinaria, casilla especial y voto a distancia).

¹³¹ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades de Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 45.

En la modalidad del voto a distancia, con lista nominal y CPVF. El proceso de registro según la Comisión, se llevaría a cabo mediante los pasos establecidos en las modalidades de registro con credencial; la autoridad contaría con un padrón de electores en el extranjero y el ciudadano con su CPVF.

Habría, sin embargo, algunas particularidades. Por voto a distancia, la Comisión de especialistas entendió cualquiera de las dos modalidades de emisión del sufragio: por correo¹³² y por teléfono¹³³.

¹³² En el primer caso, es vital que la referencia domiciliaria del elector sea clara, ya que ahí se le enviará la boleta para votar. El IFE enviaría con la debida antelación la boleta al domicilio señalado por el solicitante con dos sobres. En el primero de ellos, que permanecerá en blanco, se deberá introducir la boleta marcada. Este sobre, a su vez, sería introducido en el segundo sobre donde se indicarían los datos de identificación del emisor y se anexaría la credencial para votar o el documento testigo. El elector enviaría los sobres por correo al centro de recepción de votos en el extranjero que le corresponda, dentro del plazo señalado por ley. Una vez realizado el acopio en el extranjero, el conjunto de sobres sería enviado al IFE para su recuento.

El mecanismo de seguridad para garantizar la secrecía del voto depende del doble sobre. El envío se acompaña de un testigo; en este caso, podría ser la misma Credencial para Votar con fotografía, misma que sería reenviada al ciudadano por correo una vez culminada la jornada electoral; o bien otro documento infalsificable y de bajo costo que cumpla las funciones de identificador y autenticador. Dicho documento tendría que ser expedido en el momento en que se efectúa el registro, cuando el ciudadano manifiesta su interés de ejercer su derecho bajo la modalidad del correo. Concluido el plazo de recepción de sobres en las sedes del IFE, los funcionarios encargados verificarían que existe el registro de la credencial de la persona que envía el sobre. Abrirían entonces el sobre externo y validarían el testigo que acompañe el envío (credencial u otro documento); sustraerían entonces la boleta del sobre blanco. Acto seguido, se realizaría el escrutinio de los votos. Dicho recuento se podría efectuar en las sedes del IFE en el extranjero, en las que se instalarían casillas para ese propósito.

¹³³ Procedimiento:

⇒El ciudadano llama a un número 800 correspondiente a su casilla y se identifica digitando su número de credencial de elector o TIEF. En caso de error, se le pide que digite una o dos veces más su número, antes de dar por terminada la llamada.

⇒Se le pide su PIN o pronunciar ciertas palabras como se mencionó con anterioridad.

⇒En caso de no ser exitosa esta autenticación, se termina la llamada. Para efectos de auditoría, esta actividad queda grabada.

⇒En caso de ser exitosa esta autenticación, se dan las instrucciones para que, después del tono, el ciudadano emita su voto oprimiendo el botón correspondiente al orden en que los partidos se encuentran registrados.

⇒Después del tono, el ciudadano emite su voto y el sistema le informa que su voto quedó registrado a nombre del partido correspondiente, y como verificación final, el ciudadano puede certificar su voto volviendo a oprimir el número correspondiente. Si la certificación no coincide, se le pide al usuario repetir esta operación una o dos veces más antes de colgar.

En cuanto a las ventajas y desventajas que ofrecen tales sistemas, la Comisión consideró¹³⁴ las siguientes:

Por correo;

La gran ventaja de esta modalidad es que evita el desplazamiento. Muchos de los gastos asociados a la logística del proceso, como los correspondientes a la organización y capacitación, se reducirían. El cálculo sobre el número de boletas a utilizar sería muy preciso. En principio, esta modalidad conserva los mecanismos de seguridad para emitir el voto, al utilizar un identificador y un autenticador.

Las desventajas más evidentes son la poca familiaridad que partidos políticos y autoridades tienen con el voto a distancia; el hecho de que potencialmente hubiera suplantación o adquisición de la documentación electoral para coaccionar al votante; y la marginación a todos aquellos electores que no quieran o no puedan dar su referencia domiciliaria.

Por teléfono:

En la actualidad, en distintos lugares del mundo, se utiliza con éxito el teléfono para diversas transacciones, entre las que destacan las financieras por su alto grado de

¹³⁴ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 73 - 74.

confiabilidad. Para la identificación y autenticación, el usuario digita su número de CPVF, seguido de su número secreto de identificación personal (PIN) o pronuncia ciertas palabras que son analizadas por un sistema de reconocimiento de voz. En este caso, al momento del registro, se le entregará al ciudadano su PIN o bien, graba su registro de voz, con pronunciar dos o tres palabras que sólo él conoce o, por ejemplo, los números del uno al cinco.

El sufragio se emitiría al llamar por teléfono a una casilla que cuente con la lista nominal correspondiente y equipada para identificar la voz o el listado de números de identificación personal. El votante se identifica con su nombre o con su número de credencial de elector, el cual se verifica en la lista nominal y luego, se le pide que pronuncie algunas de las palabras que grabó al registrarse. Si se identifica al votante, se le autoriza para emitir su voto. Esto puede hacerse mediante los botones del teléfono o verbalmente. El voto debe ratificarse para que el ciudadano se cerciore de que el voto emitido sí es el que quedó registrado.

Una ventaja de la modalidad del voto a distancia por teléfono, es que no hace necesario un despliegue logístico demasiado complejo. Permite incorporar a electores que se encuentran dispersos o alejados de las áreas de concentración. El teléfono tiene, además, una cobertura casi universal.

La desventaja central es que se trata de una tecnología y de procedimientos que, aunque puedan acreditar su confiabilidad, son ajenos al diseño de candados y garantías que imperan en la legislación vigente.

A manera de conclusión de las modalidades básicas, la Comisión¹³⁵ consideró que el sentido de desarrollarlas fue mostrar una gradualidad posible en las normas de ejercer el voto. Una posibilidad es la familiaridad con la norma; hay modalidades muy conocidas, en términos de los procedimientos que habrían de desplegar las autoridades, y otras que implican adecuaciones de fondo en la concepción misma de la jornada electoral. Otro criterio es la población: existen universos de cobertura diversos en cada una de las modalidades. La Comisión encomendó a funcionarios del IFE, la elaboración de una presupuestación de estas seis modalidades, (mismo que más adelante habremos de analizar) el cual, fue otro de los criterios para diferenciar y graduar estas seis modalidades básicas y, por supuesto, sus derivaciones.

4.2.3.3 Actos de campaña electoral, medios de comunicación y su fiscalización

Al respecto, resulta indispensable establecer principios generales que garanticen el acceso de los mexicanos que se encuentren en el extranjero a la información referente a los candidatos y las plataformas de los partidos políticos que participen en la

¹³⁵ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 80.

contienda, siempre y cuando se respete el principio de equidad y se tome en cuenta el contexto particular del proyecto en cuestión. Asimismo, la autoridad electoral deberá quedar dotada de los instrumentos necesarios para garantizar el derecho de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, en cuanto a la información de campaña así como el derecho de los partidos políticos a la equidad en las condiciones de la competencia.

En cuanto a lo anterior, la Comisión recomienda¹³⁶ que en el código electoral federal:

1. Se faculte al Consejo General del IFE para contratar tiempo en los medios masivos de comunicación, así como el uso de locales en los que se puedan llevar a cabo actos de campaña en el extranjero. Para asegurar la equitativa distribución del uso de los tiempos en los medios y de los locales entre los partidos políticos, se recomienda aplicar el criterio existente en la legislación vigente: 30 por ciento de manera igualitaria y 70 por ciento en proporción a la votación obtenida por los partidos en el proceso electoral federal inmediatamente anterior. Los partidos políticos tendrán, en los términos que establezca el Código, el derecho a realizar actos de campaña y propaganda en la medida de sus propias determinaciones y con sus propios recursos.

2. Se garantice el establecimiento de mecanismos eficaces de fiscalización de los gastos de campaña en el extranjero, por parte de los partidos políticos.

¹³⁶ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 95.

3. Se establezca una figura de tope a los gastos de campaña presidencial en el extranjero, cuya base de cálculo sea distinta a la que actualmente se emplea para limitar los gastos de la campaña presidencial en territorio nacional. Asimismo, se deberá mantener el principio según el cual los partidos políticos se encuentran inhabilitados para recibir recursos de partidos políticos, personas físicas o morales extranjeros y, de los organismos internacionales de cualquier naturaleza. La Comisión no arribó a una conclusión sobre la conveniencia o inconveniencia de mantener este principio para los mexicanos que viven o trabajen en el extranjero.

Por otro lado, a modo de recomendación, resultaría útil que el Instituto; suscribiera arreglos con los medios de comunicación que tienen audiencias mexicanas, con el objeto de difundir la información respecto del proceso electoral y de regular los tiempos y espacios en los medios para asegurar la equidad; acordara con las autoridades locales, los arreglos que sean necesarios para asegurar una permisibilidad equitativa a los partidos políticos respecto del uso de los espacios públicos para actos de campaña, e inclusive, para la realización de la jornada electoral (exceptuando los inmuebles gubernamentales y los recintos religiosos); concertara arreglos con autoridades en materia de seguridad:

- ⇒ La realización de actos de campañas en espacios públicos.
- ⇒ La seguridad de los candidatos que realicen actos de campaña.
- ⇒ La protección de los sitios de votación en la jornada electoral.

⇒ La promoción de la paz, la tranquilidad y el orden en los sitios de registro, sobre todo en las fechas cercanas a la conclusión del límite de tiempo en el que dicho registro estará abierto.

4.2.4 Subcomisión Internacional

4.2.4.1 El IFE: Arreglos internacionales por gestionar para la realización del voto en el exterior

El estudio elaborado por la Subcomisión Internacional, sugiere¹³⁷ los siguientes posibles arreglos:

⇒ Con los órganos electorales; Cabría la posibilidad de suscribir convenios con distintos órganos electorales; sin embargo, los estudios que realizó la Comisión demuestran que, bajo cualquiera de las modalidades propuestas, podrían celebrarse las elecciones sin que para ello sea necesario establecer formalmente la colaboración con dichos órganos. Si se estima conveniente, podrían firmarse acuerdos con los órganos electorales de aquellos países que cuentan con mayor concentración de votantes mexicanos.

¹³⁷ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 99.

⇒Con proveedores de material electoral; con el propósito de reducir los costos de su transporte desde México, cumpliendo con la ley de adquisiciones y con la debida atención a las medidas de seguridad que se requieren para el caso.

⇒Con los medios de comunicación; En México, el IFE realiza propaganda durante el proceso electoral para incentivar el voto. Para efectuar estas actividades en el exterior, se podría suscribir algún tipo de convenio con los medios de comunicación que tienen audiencias mexicanas, con el propósito de publicitar lo correspondiente al proceso electoral, como la invitación a los votantes para que participen en la jornada, el proveerles de información sobre la mecánica de la votación, los requisitos a llenar, los lugares a los cuales acudir, entre otros. Para ello, habría que poner énfasis en los canales que tienen mayor cobertura entre la población mexicana.

Aunado a lo anterior, tal y como lo planteamos en el apartado referente a los actos de campaña y, particularmente de propaganda electoral, se previó la conveniencia de que el IFE buscase convenios con los medios, cuyo objetivo sería difundir la información correspondiente al proceso electoral y, regular los tiempos y espacios en dichos medios para asegurar la equidad en la contienda electoral.

⇒Con el SIN; podría acercarse a dicho servicio y demás autoridades coadyuvantes, con miras a que las elecciones se celebren en un clima de seguridad para los votantes. Si

embargo, tal y como lo analizamos anteriormente, y, con base en la experiencia de otros países, podemos suponer que realmente no es necesario.

⇒ Con los servicios postales; en el supuesto de que se opte por instrumentar el voto por correo, habría que suscribir convenios con los servicios postales de los distintos países.

⇒ Con las compañías telefónicas y de informática; si así se decidiera, ello podría requerir acuerdos con algunas compañías telefónicas y de informática.

⇒ En el caso de la Procuraduría General de la República; el IFE deberá lograr un entendimiento con esta instancia, respecto del posible papel que desempeñarían los agentes consulares en su calidad de funcionarios auxiliares del Ministerio Público, dotados de fe pública, en el caso de la comisión de delitos electorales y de la necesidad de dar fe sobre hechos, particularmente durante la jornada electoral. Por otra parte, sería conveniente que el IFE considerara cuál sería la alternativa en caso de que se decidiera que los cónsules se abstuvieran de participar en esa capacidad.

⇒ Con la SRE; podría resultar conveniente que el IFE solicitara al gobierno de México, a través de la SRE, en su calidad de órgano de relaciones con el exterior del Estado mexicano que, como un acto de cortesía internacional, cursara Notas Diplomáticas, al menos con los países de mayor concentración de votantes mexicanos, para informarles sobre el proceso electoral, de la manera en como se efectuará. Lo anterior, sin que de

ninguna manera sea requerido por el Derecho Internacional, ni por obligación alguna asumida por nuestro país con otras naciones.

De igual manera, son importantes las cuestiones que tienen relación con el apoyo que se requeriría de la SRE, dado que en la mayoría de los tratados de extradición (que podrían resultar aplicables para someter a la justicia mexicana a quienes cometan delitos electorales) se exceptúan los delitos políticos, convendría que la Cancillería generara un entendimiento con los gobiernos de los países de mayor concentración de mexicanos, salvo que los delitos electorales no se equipararán al concepto de delitos políticos, por más que deban estar sujetos al requisito de doble criminalidad.

4.2.5 Subcomisión Jurídica

4.2.5.1 El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; posibles reformas

Para llevar a cabo el proyecto en cuestión, el COFIPE, LGSMIME, Código Penal (en la parte relativa a los delitos electorales) y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación requieren ser reformados o adicionados.

Por ello, la Comisión de Especialistas, en específico la Subcomisión Jurídica, identificó y analizó¹³⁸ tres posibilidades para que legalmente el voto de los mexicanos en el extranjero pueda instrumentarse, a saber:

1- Una ley especial; esta opción presenta el inconveniente de que se dispersa innecesariamente la legislación electoral, agregando un factor de complejidad a una regulación ya de por sí compleja.

2- Una reforma lineal del COFIPE; si bien no presenta el inconveniente de la anterior, resulta inadecuada porque con ello se corre el riesgo de que con la reforma se generen lagunas y contradicciones y se dificulte la aplicación del COFIPE por parte de quienes tienen a su cargo la tarea de aplicarlo.

3- La adición de un libro nuevo al COFIPE; Con base en lo anterior, la Comisión estimó que la opción más apegada a la técnica jurídica sería aquella que agregara un libro nuevo al COFIPE, el cual comprendería en la medida que resultaran necesarios, entre otros, los siguientes aspectos:

⇒ El voto de los mexicanos en el extranjero, en el año 2006, sería únicamente de tipo presidencial;

¹³⁸ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 103.

⇒ Las formas en que se aplicarán las sanciones administrativas por actos cometidos en el extranjero;

⇒ La forma en que el IFE establecerá oficinas, casillas y módulos en el extranjero, de manera tal que se puedan organizar y llevar a cabo las elecciones;

⇒ Establecimiento dentro del Registro Federal de Electores, de un Padrón de Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero;

⇒ Facultades al IFE para que organice y lleve a cabo el proceso electoral y el ejercicio del derecho de voto de los mexicanos que se encuentran en el extranjero; Es decir competencia;

⇒ Definir la colaboración de la SRE con el IFE para la realización y celebración de dichos comicios; situación que indudablemente resulta indispensable;

⇒ Disponer lo relativo a actos preparatorios de la elección;

⇒ Definir la normatividad sobre las campañas electorales efectuadas en el extranjero;

⇒ Posibilitar los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla situadas en el extranjero;

- ⇒ Regular el registro de ciudadanos;

- ⇒ Establecer normas sobre la producción, distribución y resguardo de la documentación y material electoral;

- ⇒ Definir reglas referentes al desarrollo de la jornada electoral;

- ⇒ Disponer la normatividad sobre la instalación y apertura de casillas;

- ⇒ Establecer reglas sobre la actuación y el registro de representantes de partidos políticos ante mesas directivas de casilla;

- ⇒ Definir reglas sobre la votación;

- ⇒ Disponer normas sobre el escrutinio y el cómputo en la casilla;

- ⇒ Establecer reglas sobre la remisión del expediente electoral;

- ⇒ De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales, y

- ⇒ De los resultados de la votación

4.2.5.2 Marco penal

De conformidad con el Derecho Penal Internacional Positivo, la Comisión realizó un dictamen sobre la aplicación extraterritorial de la legislación mexicana relevante para el voto de los mexicanos en el extranjero. En el documento elaborado por la Subcomisión Jurídica se concluye que,¹³⁹ el Derecho Internacional permite que los Estados legislen, con efectos extraterritoriales respecto de personas que están bajo su jurisdicción, pero sustraídos de su territorio, para regular actos que pueden tener efectos en el territorio de ese Estado, aunque se lleven a cabo en el exterior. Las limitaciones a ese principio son:

⇒Que no se pretenda una obligación de respeto por parte de las autoridades del Estado extraterritorial, a menos que ese respeto se haya convenido entre ambos Estados, como en el caso de los convenios de relaciones diplomáticas y consulares y los de extradición, o incluso que ambos hayan convenido cooperar para asegurar esa aplicación extraterritorial, como es el caso de los convenios de asistencia mutua en materia legal.

⇒Que al aplicar extraterritorialmente una legislación del Estado territorial, se resuelva cualquier conflicto en que se entre con la legislación del Estado extraterritorial, sin descrédito de la jurisdicción y soberanía de este último.

¹³⁹ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 105.

⇒Que la aplicación de la legislación extraterritorial no incida en la paz, orden y buen gobierno del Estado extraterritorial o afecte derechos de personas públicas o privadas bajo su jurisdicción, pues en ese caso, el Estado territorial tendría que buscar su cooperación e incluso consentimiento mediante las gestiones diplomáticas necesarias.

⇒Si bien el Derecho Internacional reconoce el derecho de los Estados a legislar normas cuyos efectos o aplicación son extraterritoriales, cualquier intento de tomar medidas para asegurar la ejecución, observancia y cumplimiento de esas normas en el Estado extraterritorial, requiere del consentimiento y cooperación de este último, en respeto al principio de que las únicas autoridades que pueden efectuar actos de autoridad que afecten los derechos e intereses de las personas, independientemente de su nacionalidad, son las autoridades competentes de ese Estado, conforme a las leyes locales. Es por ello que, tanto en los convenios de extradición, como en los de asistencia recíproca mutua en materia legal, las autoridades que actúan en el Estado extraterritorial son sus propias autoridades y no las del Estado territorial.

Por ello, la aplicación de las normas nacionales mexicanas, directa o indirectamente relacionadas con el proceso electoral para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2006, que necesariamente ocurriría más allá del territorio nacional como resultado de la participación de ciudadanos mexicanos en ese proceso y desde territorios de otros Estados, tendrá que darse dentro de las limitaciones -arriba mencionadas- que impone el Derecho Internacional a la aplicación extraterritorial de

esas leyes. En consecuencia, es necesario identificar en qué casos se requerirá de la cooperación y consentimiento del Estado extranjero; en cuáles esa cooperación y consentimiento ya están convenidos y, finalmente, en qué otros casos nada de lo anterior resulta necesario.

En la legislación nacional, se identificaron 14 instrumentos legislativos¹⁴⁰, cuyas disposiciones requerirán una aplicación extraterritorial al momento de celebrarse elecciones de los mexicanos en el extranjero.

Al respecto, resulta importante comentar que México ha firmado tratados bilaterales en materia consular; de cooperación judicial, legal y de asistencia jurídica y de extradición.

¹⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 33-2).
Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal (artículos 1, 12 y 13).
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 267).
Código Federal de Procedimientos Civiles (artículos 543 al 548).
Código Federal de Procedimientos Penales y sus reformas (artículos 7, 8, 9, 58 y 59).
Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal (artículos 1 al 5).
Ley de Extradición Internacional.
Ley de Nacionalidad (artículos 3, 13 y 14).
Ley del Notariado para el Distrito Federal (artículo 5).
Ley del Servicio Exterior Mexicano (artículos 2, 44 y 57).
Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (artículo 13).
Ley sobre la Celebración de Tratados.

Tomando como fundamento el caso de que la mayoría de los tratados de extradición (que podrían resultar aplicables para someter a la justicia mexicana a quienes cometan delitos electorales) normalmente exceptúan los delitos políticos, muy probablemente el IFE requeriría el apoyo de la SRE para generar un entendimiento con los gobiernos de los países de mayor concentración de mexicanos, a fin de que los delitos electorales no se equiparen al concepto de delitos políticos, por más que deban estar sujetos al requisito de doble criminalidad.

Con base en el estudio del Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los EUA y el Tratado de Cooperación entre los México y los EUA sobre Asistencia Jurídica Mutua, así como de la Ley de Extradición Internacional, la Subcomisión Internacional concluyó¹⁴¹ que se disponen los siguientes requisitos para que la extradición sea concedida:

- ⇒Que se satisfaga el principio de doble criminalidad;
- ⇒Que la sanción consista en privación de la libertad de al menos un año;
- ⇒Que la extradición no sea solicitada por la comisión de delitos políticos;
- ⇒En el caso de tratados celebrados con los EUA, que el delinciente no sea también nacional de ese país, y
- ⇒Que el delito no sea del orden militar.

¹⁴¹ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 106.

4.2.5.3 El contencioso electoral y sus implicaciones

Tomando como base los medios de impugnación que se pudieran presentar en situaciones vinculadas con el voto emitido por los mexicanos que se encuentren en el extranjero, y a su recuento, es fundamental proponer la modificación de algunos preceptos de la LGSMIME.

La Subcomisión Jurídica propone¹⁴², lo siguiente:

⇒Al artículo primero de la ley, se propone agregarle un segundo párrafo en el que se establezca que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocerá de las impugnaciones enviadas por los ciudadanos mexicanos que voten desde el extranjero, así como de los recursos interpuestos por los partidos políticos con relación al cómputo de dichos votos, en los términos que se establezcan en el COFIPE y la ley correspondiente.

⇒Asimismo, sería recomendable reformar también el artículo 50 de la ley que se comenta y establecer que son actos impugnables, a través del juicio de inconformidad, en los términos del COFIPE y de la ley en los siguientes términos:

¹⁴² Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 108.

"En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los... resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético".

Dicho inciso debería ser adecuado para que se considere como acta distrital de cómputo la levantada con relación al recuento de votos de los mexicanos en el extranjero.

⇒De igual forma, se recomienda modificar el artículo 80 de la LGSMIME, a fin de establecer que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, será aplicable a los mexicanos que se encuentren en el extranjero mediante un agregado a la letra g), del inciso primero, del citado artículo en el sentido de que el mexicano que resida o se encuentre en el extranjero podrá, a través de un escrito redactado por sí mismo, y dirigido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expresar los agravios que afecten su situación con respecto a su inscripción en el Padrón de Ciudadanos Mexicanos en el Extranjero, en los términos del artículo 81 de dicha ley. De igual manera, podrá el ciudadano mexicano que reside o esté en el extranjero, nombrar en dicho escrito, si así lo desea, a un representante o apoderado legal con residencia dentro del territorio nacional, preferentemente en el Distrito Federal, quien lo representará durante el procedimiento, con la posibilidad de notificarle la resolución correspondiente. Para lo anterior será necesario exhibir carta poder o testimonio notarial.

4.2.5.4 La "doble nacionalidad" y el ejercicio del voto

La Comisión llevó a cabo un estudio acerca de las probables repercusiones de las reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Ley Suprema, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1997 y en vigor a partir del 20 de marzo de 1998, por las cuales se establece el principio de no pérdida de la nacionalidad mexicana, con relación a su incidencia en diversos aspectos y en las posibles modalidades del voto.

Dado que la consecuencia más importante de estas reformas es la posibilidad con que cuentan los mexicanos de poseer otra nacionalidad, además de la mexicana, el estudio de la Comisión se avocó a la tarea de identificar y evaluar los posibles problemas de incompatibilidad de leyes por doble nacionalidad, que la implementación del voto de los nacionales fuera del territorio pudiera suscitar con respecto a las normas de Derecho Internacional y de derecho extranjero, particularmente en los países donde reside un mayor número de mexicanos, así como en relación con la normatividad constitucional y electoral mexicana.

El estudio de compatibilidad jurídica realizado por la Comisión concluyó¹⁴³ en lo siguiente:

¹⁴³ Comisión de Especialistas que estudió las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. *Informe Final*. Op. Cit. pg. 109.

⇒En lo que respecta a la legislación estadounidense, no se identificaron disposiciones que impidan la posibilidad de que tanto los mexicanos naturalizados estadounidenses, como los nacidos en los EUA, hijos de padres mexicanos que se acojan a la Ley de Nacionalidad mexicana, ejerzan el derecho a votar en las elecciones mexicanas, siempre que cumplan con los requisitos que marque la legislación electoral en México.

⇒El marco jurídico mexicano no contiene referencias acerca del derecho a votar por parte de los nacionales con doble nacionalidad. En cambio, tanto la Constitución como la Ley de Nacionalidad, contienen disposiciones explícitas que impiden a los mexicanos con otra nacionalidad, desempeñar cargos de elección y otras funciones públicas. Estas restricciones, que afectan principalmente la integración de mesas directivas de casilla y el funcionamiento de los partidos políticos, deberán ser observadas durante la organización del proceso electoral en el extranjero.

⇒Las disposiciones de los artículos 37 y 38 de la Constitución, no consideran la posesión de otra nacionalidad entre las causas de pérdida o suspensión de la ciudadanía. Por tanto, las disposiciones relativas a la pérdida o suspensión de la ciudadanía, aplican por igual a ciudadanos mexicanos con nacionalidad única y a aquellos con doble nacionalidad.

⇒En cuanto a las dimensiones del fenómeno de la nacionalidad múltiple en México, se advierte que no existen estimaciones directas confiables, dado que no se cuenta con

convenios que permitan contrastar los registros oficiales de adquisición, retención y pérdida de nacionalidad. Las estimaciones preliminares de la Comisión indican lo siguiente:

⇒ Para agosto de 1998, el número de dobles nacionales *de jure*, ascendía a un total de 2,572 personas.

⇒ Para julio del año 2000, se estima que el número potencial de doble nacionales *de facto*, residentes en los EUA, ascendió a 3.7 millones de personas, 1 millón de mexicanos por nacimiento naturalizados estadounidenses y 2.7 millones de personas nacidas en ese país de padres mexicanos.

4.2.6 Costos

4.2.6.1 Proyecto de presupuesto de las seis modalidades básicas

En cumplimiento al mandato que le otorgó el Consejo General del IFE a la Comisión de Especialistas que estudiaron las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero integrada con fecha 12 de mayo de 1998, ésta Comisión se avocó a determinar las posibles modalidades que permiten el ejercicio del voto en el extranjero, con base en seis modalidades básicas. Tomando como base la experiencia que el Instituto tiene en materia de procesos electorales, la Comisión de especialistas solicitó a la Secretaría

Técnica de la propia Comisión la realización de los estudios e impacto presupuestal sobre las distintas modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero, misma que procedió a hacerlo con la participación conjunta de las Direcciones Ejecutivas del IFE que son las instancias con experiencia en la materia.

Derivado de lo anterior, se consideraron los procedimientos que el IFE observa en la elaboración de su presupuesto en renglones básicos: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, arrendamiento de bienes inmuebles, equipo y otros gastos de administración.

El universo definido por la comisión, de los mexicanos que estarían en el extranjero el día de las elecciones a celebrarse en el año 2000 se estimó en 10.6 millones de ciudadanos, cabe mencionar que de esa cantidad se encuentran ubicados principalmente en los EUA 10. 3 millones, los restantes se encuentran localizados en el resto del mundo.

El presupuesto programado por el IFE¹⁴⁴, nos indica que el costo en dólares americanos de las modalidades básicas que se presenta a continuación se estima en:

MODALIDAD	DESCRIPCIÓN	TOTAL DÓLARES
M001	Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y CPVF	268,569,283.5
M002	Voto en casilla ordinaria, con lista nominal y tarjeta de identificación	273,712,483.5
M003	Voto en casilla especial, sin lista nominal y CPVF	76,060,458.0
M004	Voto en casilla especial, sin lista nominal y con tarjeta de identificación	271,984,914.0
MA05	Voto a distancia con lista nominal y CPVF (por correo)	283,229,959.9
MB05	Voto a distancia, con lista nominal CPVF (por teléfono)	351,229,959.90

¹⁴⁴ Instituto Federal Electoral. *Proyecto de Presupuesto para el Voto en el Extranjero*, México, D. F., 12 de noviembre de 1998, pg. 2, Inédito.

MA06	Voto a distancia, con lista nominal y tarjeta de identificación (por correo)	288, 373, 159.9
MB06	Voto a distancia, con lista nominal y tarjeta de identificación (por teléfono)	356, 373, 159.9

Otros factores que consideró el Instituto para su costeo son los siguientes¹⁴⁵: en lo referente al registro se incluyó material de oficina, papel de impresión de listados de credencial, combustibles para 125 unidades, gastos por 2,415 líneas telefónicas que se instalarán en los módulos, servicios de agua, limpieza, mensajería, transporte, renta de locales para ubicar a los 2,356 módulos en los EUA y Canadá ya que en el resto del mundo se estiman 59 módulos. En materia de requerimientos de personal se prevé la contratación de 5,732 personas en el extranjero para llevar a cabo las funciones propias del proceso: cabe hacer mención que no se requerirá la contratación de personal en la modalidad N° 3.

Los conceptos de gastos e importes considerados para la función de prerrogativas y partidos políticos, son aplicables por igual a las modalidades de voto definidas, habiéndose considerado papelería, adquisición de material didáctico, legislación en materia fiscal de los diversos países involucrados, gastos de servicio postal para el envío de propaganda electoral, realización de monitoreos de los tiempos de transmisión sobre

¹⁴⁵ Instituto Federal Electoral. *Proyecto de Presupuesto para el Voto en el Extranjero*. Op. Cit. pg. 3.

las campañas de los partidos políticos. En materia de requerimiento de personal se consideran 84 personas.

En cuanto a organización electoral, se presupuestó entre otros gastos: papelería para oficina, casillas, combustible para 100 vehículos, servicio de mensajería, renta de líneas telefónicas, renta de cinco bodegas, incluyendo mobiliario y servicios básicos, 40 computadoras personales con impresora y tarjeta de *fax modem* y la contratación de 6,809 personas.

En materia de capacitación electoral se considera la impresión de 600 mil carteles, 600 mil folletos y de 600 mil polípticos¹⁴⁶ entre otros materiales impresos y audiovisuales de la campaña, que permitan fortalecer la formación cívico-ciudadana y la cultura política democrática, así como el arrendamiento de 190 vehículos, realización de cursos de capacitación, multicopiado de cassettes para anuncios de televisión entre otros, así como la contratación de 2,544 personas para las modalidades 1, 2, 3 y 4 y 10 personas en las modalidades 5 y 6.

¹⁴⁶ El Diccionario Larousse define al término político, como; pintura, imágenes y textos con más tableros plegables que el tríptico. Véase Diccionario Larousse Manual Ilustrado, México, 1998, pg. 678.

CONCLUSIONES GENERALES

La reforma del artículo 37 constitucional y la expedición de la nueva Ley de Nacionalidad al régimen sobre el reconocimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana originaria respondió al interés por reducir los obstáculos para la incorporación de la población mexicana residente en el exterior, como ciudadanos de pleno derecho en los países de su residencia habitual, sin que ésto resultara pérdida de sus derechos civiles en México.

Los artículos 30, 32 y 37 constitucionales no contienen referencias explícitas acerca del derecho a votar por parte de los nacionales con doble nacionalidad. En cambio, sí contienen disposiciones explícitas que restringen el acceso a los dobles nacionales al ejercicio de otros derechos políticos, como el de desempeñar cargos de elección y funciones públicas. La reforma al artículo 32 de la Ley Suprema, establece que el ejercicio de los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Por su parte, la Ley de Nacionalidad identifica 65 cargos y funciones públicas reservadas a mexicanos con nacionalidad mexicana única.

De conformidad con el artículo 37 y 38 constitucional no se considera la posesión de otra nacionalidad entre las causas de pérdida o suspensión de la ciudadanía mexicana. Por tanto, las disposiciones relativas a la pérdida o suspensión de la ciudadanía aplican

por igual a ciudadanos mexicanos con nacionalidad única y a aquéllos con doble nacionalidad.

La existencia de la nacionalidad múltiple no es, en ningún sentido, contraria al derecho internacional, ni tampoco conlleva como consecuencia necesariamente la condición de ciudadanía múltiple, la cual se refiere a situaciones en las que un mismo individuo cuenta con el reconocimiento pleno de los derechos y obligaciones ciudadanas previstas por la legislación interna, en más de un sólo país. El reconocimiento formal de la titularidad de la ciudadanía por parte de dos o más estados, abre la posibilidad de que las personas en esta situación, lleguen a ejercer en forma activa y plena, derechos políticos en varios países a la vez. En este caso, se hablaría de ciudadanía múltiple efectiva.

El proyecto de extensión del derecho político de sufragar para Presidente de la República a nuestros connacionales se concibe, por un lado, como uno de los presupuestos básicos que define a las democracias contemporáneas, y por el otro, como resultado del proceso democratizador del Estado mexicano, en garantizar el ejercicio del voto a diversos sectores del pueblo que por diversas causas han carecido de canales de participación y representación.

Aproximadamente 50 países practican y permiten la votación de sus nacionales en el exterior. Las modalidades de emisión del voto en el derecho electoral comparado nos

remiten a cuatro opciones; voto en centros de votación o casillas; voto por correo; voto por delegación o procuración, y voto por medios electrónicos (internet); el voto del nacional residente en el exterior es voluntario; se permite el voto en el extranjero siempre y cuando cumplan con el requisito de ciudadanía y los sufragantes se encuentren inscritos, ya sea en un padrón vigente o en un registro *ad-hoc*; el tipo de elección en la cual se permite que los nacionales voten en el exterior, es generalmente para elegir presidente; el documento básico para votar en el extranjero, es la cédula de identidad; el porcentaje de votos en la práctica internacional del sufragio en el exterior, no ha sido significativo; actualmente no existen acuerdos bilaterales en la materia, y generalmente, el costo del voto por elector en el exterior es más caro que en el territorio nacional.

La legislación estadounidense no contempla ninguna restricción legal que limite el ejercicio del derecho al voto de extranjeros o ciudadanos estadounidenses que tengan doble nacionalidad en territorio de los EUA. Inclusive, la legislación estadounidense acepta que sus nacionales voten en el extranjero. Es decir, sólo mediante renuncia expresa se puede perder la ciudadanía. La legislación norteamericana no considera como una causal de expatriación el sufragar en unas elecciones extranjeras. Al respecto, no existe ningún tratado internacional que hayan celebrado Estados Unidos que se refiera al voto de sus nacionales en las elecciones políticas en el extranjero.

El término vigente del artículo 36 constitucional establece la base para que los mexicanos que se encuentran en el extranjero puedan votar en las próximas elecciones presidenciales. Sin embargo, las leyes reglamentarias aún no han sido reformadas para poner en práctica dicha disposición constitucional. En la exposición de motivos de dicha reforma, se manifiesta claramente el espíritu constitucional de hacer posible la votación de nuestros connacionales desde el exterior. A su vez, con base en el artículo octavo transitorio, el IFE, conformó la Comisión de Especialistas que Estudiaron las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero, misma que entregó su informe final el 12 de noviembre de 1998, para que este a su vez fuese turnado al H. Congreso de la Unión. Al respecto, el PRD, PAN, PVEM y PT elaboraron las iniciativas correspondientes, aprobándose las mismas por la Cámara de Diputados, sin embargo, el PRI las rechazó en la Cámara de Senadores.

De acuerdo con el artículo 133 de nuestra Carta Magna, el Estado mexicano está comprometido a garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos consignados en distintos instrumentos internacionales firmados y ratificados por nuestro gobierno. Por ello, nuestro gobierno ratificó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que dispone en sus artículos 26, 27, 29 y 42.2, que todo Estado parte de un tratado no puede suspender su aplicación, ni invocar derecho interno en contrario una vez que se ha comprometido.

Actualmente, el 99 por ciento de los mexicanos que se encuentran fuera del territorio mexicano vive en los EUA. En total, son 10.8 millones los votantes potenciales implicados en tal proyecto. Uno de cada cuatro connacionales se encontraría en una situación jurídica irregular, no autorizada o indocumentada (aproximadamente 3 millones). Al respecto, se cuenta con datos que estiman los patrones de concentración de los mexicanos en los EUA, en el nivel estatal y por condado. Así mismo, se cuenta con un estimado del número de casillas y centros de votación por instalarse, y de la distribución geográfica de los consulados en relación con la población mexicana en los EUA.

Las expectativas, percepciones y la participación electoral que implica el proyecto en cuestión son alentadoras. Aproximadamente el 83 por ciento de la población que se encuentra en los EUA, expresó su deseo de votar en las elecciones mexicanas. Los noticieros de las cadenas televisoras en español son los medios privilegiados de información sobre la vida política de México. Cerca de 1.5 millones de personas residentes en los EUA cuenta con la CPVF. El pasaporte y la matrícula consular son los documentos mexicanos con los que cuentan los integrantes de los flujos de residentes en los EUA.

El IFE podría gestionar diversos arreglos para la realización del voto en el extranjero, que involucraría a los órganos de los países de destino, a los proveedores de material electoral, a los medios de comunicación; en el caso de los EUA, al SIN, asociaciones

cívicas, autoridades locales, a vecinos inmediatos y organizaciones vecinales, en su caso los servicios postales, y a las compañías telefónicas y de informática, y desde luego, a la Procuraduría General de la República y a la SRE.

Con el objeto de reglamentar el proyecto de nuestros compatriotas en el exterior, se propone adicionar un libro nuevo al COFIPE, ya que esta sería la opción mas apegada a la técnica jurídica. En materia de lo contencioso electoral, se propone que se mantenga como máxima autoridad, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De igual manera será aplicable la LGSMIME, en lo concerniente a las impugnaciones que se originen como producto de la organización de las elecciones fuera del territorio nacional.

La aplicación de las normas nacionales mexicanas, directa o indirectamente, relacionadas con el proceso electoral para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2006, tendrá que darse dentro de las limitaciones que impone el derecho internacional a la aplicación extraterritorial de esas leyes. En consecuencia, es necesario identificar en qué casos se requerirá de la cooperación y consentimiento del estado extranjero; en cuáles esa cooperación y consentimiento ya están convenidos, y finalmente, en qué otros casos nada de lo anterior resulta necesario.

La demanda y el interés de la población mexicana por votar en las elecciones nacionales es una práctica constante, así lo demostraron durante la jornada electoral del 2 de julio

de 2000, en la que miles de mexicanos, al no tener la posibilidad de sufragar en los EUA, cruzaron la frontera a efecto de poder votar. Sin embargo, las casillas especiales instaladas en dicha jornada fueron insuficientes, toda vez que en el COFIPE existe un candado legal que solo permite la instalación de cinco casillas por distrito. Lo cual, resulta insuficiente ante la demanda de tantos miles de mexicanos que desean votar en dichas elecciones.

El proyecto de votación de nuestros compatriotas allende nuestras fronteras es cuestión de voluntad política, ya que actualmente están dadas todas las condiciones para llevar a la práctica dicho proyecto. Por un lado, la Comisión consideró técnicamente viable el proyecto en cuestión. Por el otro, con base en las pasadas elecciones, el IFE se consolidó como una institución capaz de organizar elecciones limpias, transparentes y respetuosas de la ley, con lo cual logró ganarse la confianza de la ciudadanía y demás actores políticos. Afortunadamente la nueva conformación del H. Congreso de la Unión abre la posibilidad de aprobar las reformas necesarias que posibiliten el voto desde el exterior, en ambas Cámaras.

Llevar a la práctica la votación de nuestros connacionales en el exterior, contribuiría al desarrollo y ampliación de la democracia en México ya que contaría con elecciones competitivas, de tipo incluyente, ya que hasta ahora han sido excluyentes, al limitar a un sector tan grande de mexicanos que por diversas razones han emigrado del país, por cuestiones principalmente económicas y que desde hace varias décadas han pugnado

porque se les tome en cuenta políticamente, ya que contribuyen diariamente a la economía de México, enviando aproximadamente siete mil millones de dólares al año, lo que representa la segunda fuente de divisas para el país, después del petróleo.

A lo largo del análisis detallado y objetivo del proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero, se han disipado y eliminado todos aquellos tabúes que algunos sectores y actores políticos argumentaban en contra de dicho proyecto, tales como el "miedo a la migra", la "doble lealtad", el "voto de castigo para el PRI", la poca confianza que tenía el electorado mexicano en sus instituciones electorales, etc. Otro de los argumentos para negarles el voto, es que los mexicanos que viven en el extranjero supuestamente no están conscientes de lo que sucede en México, pero ¿qué más conciencia pueden tener aquéllos que tuvieron que salir por necesidad?, ¿qué más necesitan saber para poder participar con su voto?. Cuando la razón real por la cual han tenido que emigrar al vecino país del norte, no ha sido por gusto, sino por la falta de oportunidades en México.

El voto de los mexicanos pretende mantener vivo el vínculo político con nuestros compatriotas. Además, sería la primera confirmación constitucional de la redefinición de la soberanía nacional mexicana, es decir, se constataría jurídicamente que la nacionalidad mexicana existe más allá de sus límites legales como Estado-nación. El gran proyecto civilizador y democratizador de nuestro país consiste en trascender las fronteras geográficas para reconstruir un nuevo México por la vía de la democracia y la

participación. Espero que no haya temor por parte de los actores políticos, en llevar a la práctica la votación en el extranjero, lo cual equivaldría casi a una traición al país, al involucrar en este campo. Sería un atraso para México el que intereses mezquinos, partidistas o reaccionarios impidieran que en el año 2006,⁴ por primera vez, los mexicanos que se encuentran fuera de su país votaran para Presidente de la República en unas elecciones nacionales.

GLOSARIO

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR)

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

Comisión Electoral Australiana (CEA)

Comisión Provisional de Elecciones (CPE)

Credencial para Votar con fotografía (CPVF)

Current Population Survey (CPS)

Estados Unidos de América (EUA)

Instituto Federal Electoral (IFE)

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)

Junta Nacional de Impuestos (NTB)

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

Partido Acción Nacional (PAN)

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Partido del Trabajo (PT)

Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

Petróleos Mexicanos (PEMEX)

Procuraduría General de la República (PGR)

GLOSARIO

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR)

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

Comisión Electoral Australiana (CEA)

Comisión Provisional de Elecciones (CPE)

Credencial para Votar con fotografía (CPVF)

Current Population Survey (CPS)

Estados Unidos de América (EUA)

Instituto Federal Electoral (IFE)

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)

Junta Nacional de Impuestos (NTB)

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)

Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

Partido Acción Nacional (PAN)

Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Partido del Trabajo (PT)

Partido Verde Ecologista de México (PVEM)

Petróleos Mexicanos (PEMEX)

Procuraduría General de la República (PGR)

BIBLIOGRAFÍA

ANAV YEDIDIA, Gil. *La Doble Nacionalidad en el Derecho Norteamericano*, en Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XLVIII, UNAM, México, 1998.

ANEXO 2. Constitución formal de la Comisión de Especialistas que estudiará las Modalidades del Voto de los Mexicanos en el Extranjero. "Intervención del Consejero Electoral Emilio Zebadúa ante el pleno del Consejo General". IFE. México. 29 de abril de 1998, Inédito.

ARCE G, Alberto. *Derecho Internacional Privado*. 4ª Edic. Imprenta Universitaria, México, 1964.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Derecho Internacional Privado*. 1ª Edic. Edit. Porrúa, México, 1974.

BATIFFOL, Henri. *Droit International Privé*. 4ª Edic. Libraire Général de Droit et de Jurisprudence, París, 1967.

BIDART CAMPOS, Germán. *Teoría General de los Derechos Humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.

CARPIZO Mc GREGOR, Jorge. *El Voto de los Nacionales Residentes en el Extranjero y el Caso de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.

CARVALHO VIDIGAL, Edson. *La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación*. Ministro del Tribunal Superior Electoral. IFE. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, México, 11 de agosto de 1998. Ponencia. Inédito.

COMISIÓN DE ESPECIALISTAS QUE ESTUDIÓ LAS MODALIDADES DEL VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO. *Informe Final*. IFE, México, 12 de noviembre de 1998, Inédito.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario Electoral*. 1ª Edic. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1989.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Diccionario Electoral, Serie "Elecciones y Democracia"*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). 1ª Edic. San José, Costa Rica, 1988.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*. T. VI, 1ª Edic. México, UNAM, 1984.

DICCIONARIO LAROUSSE MANUAL ILUSTRADO, México, 1996.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. T. XX. s.n.e. Edit. Libreros, Argentina, 1964.

FAUNDÉZ LEDESMA, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos; Aspectos Constitucionales y Procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1996.

FIX FIERRO, Héctor. *Los Derechos Políticos en el Ordenamiento Mexicano. Revista de la Facultad de Derecho*. 1ª Edic, México, UNAM, 1995, T. XLV.

FIX ZAMUDIO, Héctor. *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1998.

GALVÁN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. 1ª Edic, Mc. Graw Hill, México, 1997.

GARCÍA MORENO, Víctor Carlos. "Breves Notas sobre los Derechos Humanos", Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1998, Inédito.

_____. "Aspectos Jurídicos del Vote de los Mexicanos en el Extranjero", Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1998, Inédito.

_____ . "El Voto de los Mexicanos en el Extranjero", en Revista QUORUM, 2ª época, Año V, No. 43. Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. México, 1996.

GONZÁLEZ ROURA, Felipe. "La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación: experiencias nacionales comparadas". Secretario Judicial de la Cámara Nacional Electoral de Argentina. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, IFE, México, 12 de agosto de 1998. Ponencia, Inédito.

GRUNDSTROM, Britt-Marie. "Modalidades Combinadas o Alternas". Consejera Legal de la Unidad de Elecciones Generales. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, IFE, México, 12 de agosto, 1998. Ponencia. Inédito.

INAPOGUI, Daoro. "La Modalidad del Voto en Instalaciones Oficiales Habilitadas como Centros de Votación". Director de Asuntos Jurídicos y Consulares de la División de Guineanos en el Extranjero del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guinea. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, IFE, México, 11 de agosto de 1998. Ponencia. p. 5. Inédito.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Memoria del Proceso Electoral Federal 1997*, 1ª Edic. México, 1998.

_____. *Proyecto de Presupuesto para el Voto en el Extranjero*, México, 12 de noviembre de 1998, Inédito.

_____. *Referencias comparativas sobre el derecho al voto en el extranjero*, México, 1998. Inédito.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos en colaboración con la Comisión de la Unión Europea, San José, Costa Rica, 1998.

KINGSLEY, Jean-Pierre. "Naturaleza, Organización y Alcances del Voto en el Extranjero, Organización y Logística en Canadá". Director General de Elecciones Canadá. Conferencia Trilateral Canadá-EUA-México sobre el Voto en el Extranjero, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 3 de septiembre, 1998. Ponencia, Inédito.

MARÍN LEIVA, Félix. "La Modalidad del Voto Postal o por Correo". Subdirector General de Política Interior y Procesos Electorales del Ministerio del Interior y Procesos Electorales del Ministerio de España. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, IFE, México, 12 de agosto, 1998. Ponencia. Inédito.

MARTÍNEZ SILVA, Mario y Roberto Salcedo Aquino. *Diccionario Electoral 2000*. 1ª Edic. Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C. México, 1999.

MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. *Derecho Internacional Privado*. T. II. 2ª Edic. Yagues, Madrid, 1963.

NIBOYET, Jean Paulin. *Principios de Derecho Internacional Privado*. 2ª Edic. Edinal México, 1965.

OPPERMANN, Brenda. "Modalidades Combinadas o Alternas". Coordinadora Adjunta del Programa del Voto en el Extranjero de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, IFE, México, 12 de agosto, 1998. Ponencia. Inédito.

PATIÑO CAMARENA, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*. 5ª Edic. Constitucionalista, México, 1999.

_____. *Consideraciones en torno a las implicaciones del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero con especial referencia a los problemas que en Procuración de Justicia se pueden presentar en relación a los Delitos Electorales*. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Procuraduría General de la República, México, 1998

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *Manual de Lineamientos sobre Trámites de Nacionalidad*, México, 1998.

SUBCOMISIÓN INTERNACIONAL. Anexo I, *Legislación Electoral Comparada*, IFE, México, 12 de noviembre de 1998, Inédito.

_____. Anexo II, *Actividad y Aplicación Extraterritorial*, IFE, México, 12 de noviembre de 1998, Inédito.

_____. Anexo I, *Infraestructura y logística en el exterior*, IFE, México, 12 de noviembre de 1998, Inédito.

_____. Anexo I, *Opiniones en prensa y bibliografía académica* IFE, México, 12 de noviembre de 1998, Inédito.

SUBCOMISIÓN SOCIODEMOGRÁFICA. Anexo I. *Tamaño y características de la población mexicana en edad ciudadana residente en el país y en el extranjero durante la jornada electoral del año 2000*. IFE, México, 1998, Inédito.

_____. Anexo IV. *Distribución Geográfica de los Consulados en relación con la Población Mexicana en los EUA*. IFE, México, 1998, Inédito.

_____ . Anexo V. *Sondeo para conocer la posesión de CPVF y deseo de voto entre los mexicanos residentes en los EUA*, IFE, México, 1998, Inédito.

_____ . Anexo VI. *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero: Expectativas, percepciones y participación electoral*, IFE, México, 1998, Inédito.

TAPIA HERNÁNDEZ, Silverio. Reflexiones en torno a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1998.

TRIGUEROS S, Eduardo. *La Nacionalidad Mexicana*, Vol. I. Edit. Jus, México, 1940.

URRUTY, Carlos Alberto. "Voto en el Extranjero". Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental de Uruguay. IFE. Ponencia. Cancún, México, 26 de marzo de 1998, Inédito.

VERSIÓN ESTENOGRÁFICA DE LA REUNIÓN PRIVADA ENTRE LOS EXPERTOS QUE PARTICIPARON EN LA CONFERENCIA TRILATERAL CANADA-ESTADOS UNIDOS-MÉXICO. Celebrada en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 12 de agosto de 1998. Inédito.

WALL, Allan. "Modalidades Combinadas o Alternas". Consultor Electoral. Seminario Internacional sobre el Voto en el Extranjero, México, IFE, 12 de agosto, 1998. Ponencia. Inédito.

WOLDENBERG KARAKOWSKY, José. *El Voto de los Mexicanos en el Extranjero*. Integración de la Comisión de Especialistas. Comisión de Coordinación y Apoyo del Consejo General del IFE. México, 12 de mayo de 1998, Inédito.

_____. "El Voto". Academia Mexicana de Derechos Humanos, Serie Derechos Políticos, México, 1997.

ZUÑIGA, Víctor. *Nota sobre el factor "miedo a la migra", como inhibidor del ejercicio del sufragio el día de las votaciones para elección presidencial en caso de que participen los mexicanos indocumentados en Estados Unidos*. México, 29 de octubre, 1998. Inédito.

HEMEROGRAFÍA

CHAVEZ, MARCOS. "Estimación e importancia de las remesas enviadas por los trabajadores en Estados Unidos". Ficha Técnica elaborada en el Programa de Ciencia y Tecnología de El Colegio de México, México, 1998.

"Dan carpetazo definitivo en el Senado a las reformas del COFIPE", en La Jornada. México, 13 de agosto de 1999. pg. 18.

NOAH J. Picku, "Becoming American/ American Becoming". Reporte final presentado en Duke University Workshop on Immigration and Citizenship. USA, 1998.

_____ "Immigration and Citizenship in the 21st Century", Lantam, MD, Rowman and Littlefield, 1998.

ROSS PINEDA, Raúl. "Voto Extraterritorial atorado en el Congreso", en La Jornada, México, 26 de marzo de 1999. pg. 12.

VARGAS, Jorge A. "Dual Nationality for Mexicans; A comparative legal analysis of the dual nationality proposal and its eventual political and socio-economic implications". Chicano Latino. Law Review 18, 1996.

LEGISLACIÓN Y CONVENCIONES CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Ley de Nacionalidad

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal

Convención sobre Ciertas Cuestiones Relacionadas con el Conflicto de Leyes de Nacionalidad

Convención Europea para la Reducción de Casos de Nacionalidad Múltiple y las Obligaciones Militares en Casos de Nacionalidad Múltiple (1963), los protocolos Adicional y Segundo de dicha Convención de 1977 y 1993, respectivamente.

Immigration and Nationality Act

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Convenio Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Pacto de Derechos Civiles y Políticos

Declaración Universal de Derechos Humanos

JURISPRUDENCIA

AFROYIM VS. RUSK. 387 U.S. 253 (1967) (USSC+). Case Information, Afroyim vs. Rusk No. 456, SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, 387 U.S. 253, February 20, 1967, Certiorari to the United States Court of Appeals for the Second Circuit.

PEREZ VS. BROWNELL, 356 U. S. 44 (1958) (USSC+). Case Information, Perez vs Brownell. No. 44, SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, 356 U.S. 44, May 1º, 1957, Restored to the calendar for reargument June 24, 1957, Reargued October 29, 1957. March 31, 1958. Certiorari to the United States Court of Appeals for the Ninth Circuit.